ЛБ124-73
т. 1

Ф1 ЛБ124 — 73

ОТЧЕТЪ

ПО

РЕВИЗІИ ЗЕМСКИХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ

МОСКОВСКОЙ ГУБЕРНІИ.

Томъ I.

Устройство и порядокъ дѣйствій земскихъ учрежденій.
Финансовое положеніе. Народное образованіе.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1904.

№ 222

ЛБ124—
73

ОТЧЕТЪ

ПО

РЕВИЗІИ ЗЕМСКИХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ

МОСКОВСКОЙ ГУБЕРНІИ.

Томъ I.

Устройство и порядокъ дѣйствій земскихъ учрежденій.
Финансовое положеніе. Народное образованіе.

1893/3

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1904.

Государственная публичная историческая библиотека РСФСР
1186039

Типографія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Устройство и порядокъ дѣйствій земскихъ учрежденій Московской губерніи.

I. Выборы и составъ гласныхъ.

Стран.

Общія условія земскихъ выборовъ въ Московской губерніи 1
Избирательные съѣзды 2
Избирательныя собранія 6
Выборы уѣздныхъ гласныхъ 9
Составъ уѣздныхъ гласныхъ 12
Составъ губернскихъ гласныхъ 17

II. Земскія собранія.

Время созыва и продолжительность земскихъ собраній 21
Посѣщаемость гласными земскихъ собраній 23
Число и родъ дѣлъ, вносимыхъ на обсужденіе земскихъ собраній 25
Чрезвычайныя собранія 28
Дѣлопроизводство земскихъ собраній 28

III. Губернскія и уѣздныя земскія управы.

Личный составъ губернской земской управы 29
Личный составъ уѣздныхъ земскихъ управъ 32
Внутренній распорядокъ въ земскихъ управахъ 36
Дѣлопроизводство губернской земской управы 39
Дѣлопроизводство въ уѣздныхъ земскихъ управахъ 42

IV. Особые органы земскаго управленія.

Подготовительныя коммиссіи губернскаго земскаго собранія 43
Подготовительныя коммиссіи уѣздныхъ земскихъ собраній 48
Ревизіонная коммиссія губернскаго земства 49
Уѣздныя ревизіонныя коммиссіи 54
Санитарные и экономическіе совѣты 59
Губернскіе санитарный и экономическій совѣты 61
Уѣздные санитарные и экономическіе совѣты 63
Отношеніе санитарныхъ и экономическихъ совѣтовъ къ земскимъ управамъ и собраніямъ 66
Совѣщаніе предсѣдателей земскихъ управъ 73

V. Устройство и порядокъ надзора за дѣятельностью земскаго управленія.

Отношеніе Московскаго губернскаго начальства къ земскимъ учрежденіямъ . . . 78
Губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе 82

Стран.

VI. Взаимныя отношенія губернскаго земства и города Москвы.

Положеніе города Москвы, какъ земской единицы 85
Участіе города Москвы въ губернскомъ земскомъ обложеніи 90
Участіе губернскаго земства въ расходахъ и повинностяхъ города Москвы 93

VII. Вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ.

Вліяніе Московскаго губернскаго земства на уѣздныя земства 99
Обсужденіе вопроса о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ въ губернскомъ земскомъ собраніи 107
Положенія, опредѣляющія отношенія губернскаго земства къ уѣзднымъ въ Московской губерніи 115

VIII. Вольнонаемный земскій персоналъ.

Составъ служащихъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ 120
Обезпеченность служащихъ 122
Порядокъ назначенія служащихъ въ земствѣ 128
Характеръ дѣятельности служащихъ по найму въ земствахъ 131

IX. Эмеритальная касса.

Дѣйствующія правила 140
Управленіе кассою 143
Общіе результаты операцій кассы 144
Обезпеченіе старослужащихъ 148
Спеціальное обезпеченіе женъ участниковъ 151
Расходы земства по обезпеченію участниковъ и пенсіонеровъ эмеритальной кассы 152

Финансовое положеніе земствъ Московской губерніи.

I. Земскіе бюджеты.

Ростъ земскихъ доходовъ 155
Источники доходовъ 158
Размѣръ обложенія 161
Предметы и размѣръ расходовъ 165
Сравненіе бюджета Московскаго земства съ бюджетами земствъ другихъ губерній. 167
Выполненіе земскихъ смѣтъ 170
Порядокъ счетоводства и отчетности 174

II. Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ.

Дѣйствующія оцѣнки земельныхъ имуществъ 179
Оцѣночныя работы по закону 1893 г. 183
Медленность оцѣночныхъ работъ и ихъ недостатокъ 188

Народное образованіе.

I. Общій обзоръ мѣропріятій земства въ дѣлѣ народнаго образованія.

Историческія свѣдѣнія 193
Расходы земства на народное образованіе 197

II. Порядокъ завѣдыванія дѣломъ народнаго образованія. Стран.

Училищные совѣты 200
Лица, приглашаемыя въ помощь уѣзднымъ предводителямъ дворянства для наблюденія за училищами 203
Ходатайства земствъ объ увеличеніи ихъ представительства въ училищныхъ совѣтахъ. 206
Участіе земства въ завѣдываніи народнымъ образованіемъ 208
Завѣдующіе хозяйственною частью училищъ 211
Школьные совѣты 219
Попечители начальныхъ училищъ 224
Участіе врачебнаго земскаго персонала въ дѣлѣ народнаго образованія 226

III. Обезпеченность населенія школами.

Постепенное развитіе школьной сѣти и настоящее ея положеніе 230
Постановленіе губернскаго земскаго собранія 8—10 Апрѣля 1896 года и вліяніе его на развитіе школьной сѣти 233
Постройка и ремонтъ школъ 240
Производство построекъ губернскимъ земствомъ 244
Производство построекъ уѣздными земствами 247
Ремонтъ школьныхъ зданій 250
Состояніе школьныхъ помѣщеній 253
Школьная обстановка 255
Содержаніе школьныхъ зданій 256

IV. Учащіе.

Законоучители 257
Преподаватели общихъ предметовъ 261
Распредѣленіе учителей по происхожденію и образованію 263
Матеріальная обезпеченность учителей 265
Общества взаимопомощи 270
Мѣры къ подготовленію учителей 273
Отношеніе учителей къ дѣлу 277

V. Учебно-воспитательная часть.

Общая постановка учебнаго дѣла 279
Религіозное воспитаніе 284
Учебная часть 289
Учебныя книги и наглядныя пособія 293

VI. Внѣшкольное образованіе.

Библіотеки и книжные склады 298
Народныя чтенія 301
Курсы для взрослыхъ 304
Пособія учебнымъ заведеніямъ и стипендіи 304

Устройство и порядокъ дѣйствій земскихъ учрежденій Московской губерніи.

I. Выборы и составъ гласныхъ.

Общія условія земскихъ выборовъ въ Московской губерніи.

Изъ числа губерній, въ которыхъ введено Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, Московская губернія рѣзко выдѣляется по разнообразію входящихъ въ нее мѣстностей. Не говоря уже о томъ, что въ составъ губернскаго земства включена на правахъ уѣзда столица, населеніе которой составляетъ почти половину населенія губерніи, а по своему экономическому и промышленному развитію далеко превосходитъ всю остальную губернію, даже и отдѣльные уѣзды Московской губерніи въ отношеніи этого развитія различаются между собою. Пространство и населенность отдѣльныхъ уѣздовъ точно также далеко не однообразны. Наряду съ этимъ постоянно развивающійся промышленный характеръ губерніи, занимающей по размѣрамъ фабричной и заводской дѣятельности первое мѣсто въ Имперіи, отразился на характерѣ населенія и даже землевладѣнія. Крупныя дворянскія имѣнія въ значительной части перешли къ лицамъ не дворянскаго сословія, а вмѣстѣ съ тѣмъ въ средѣ этихъ послѣднихъ, благодаря преобладающему между ними роду дѣятельности, требующему нерѣдко серьезной научной подготовки, появились лица совершенно другихъ понятій и образа мыслей, чѣмъ сравнительно недавніе ихъ предшественники на поприщѣ торговой и промышленной дѣятельности.

Несомнѣнно, что совокупность этихъ условій не могла не отразиться на томъ направленіи, которое приняла дѣятельность мѣстнаго земства, и прежде всего на его органахъ, въ особенности въ томъ,

насколько эти органы соотвѣтствуютъ основной идеѣ мѣстнаго хозяйственнаго управленія—передать послѣднее въ руки лицъ, наиболѣе заинтересованныхъ въ правильномъ его ходѣ, разумѣется, съ соблюденіемъ при этомъ началъ, сохраненіе которыхъ признается, въ виду ихъ общегосударственнаго значенія, необходимымъ Внимательное изученіе всей организаціи мѣстнаго земскаго управленія покажетъ, насколько эта цѣль достигается. Въ этомъ отношеніи прежде всего слѣдуетъ разсмотрѣть составъ лицъ, которыя по закону пользуются избирательнымъ правомъ.

За исключеніемъ Богородскаго уѣзда, для котораго безъ достаточнаго, кажется, основанія земельный избирательный цензъ пониженъ до 175 десятинъ *), во всѣхъ остальныхъ уѣздахъ право непосредственнаго участія въ выборахъ гласныхъ предоставлено лицамъ, владѣющимъ землей въ количествѣ 200 десятинъ или другой недвижимой собственностью (не исключая и городской), оцѣненной для взиманія земскаго сбора не менѣе, какъ въ 15.000 рублей. Лицамъ, владѣющимъ землей или другой недвижимостью, въ размѣрѣ не менѣе одной десятой ценза, дающаго право на непосредственное участіе въ выборахъ, предоставлено соединяться въ особые съѣзды для избранія уполномоченныхъ, непосредственно участвующихъ въ выборахъ, въ числѣ, соотвѣтственномъ представляемому ими общему числу цензовъ. Всѣ избиратели, поименованные выше, подраздѣляются на два разряда: дворянъ и лицъ прочихъ сословій, за исключеніемъ совершенно отдѣльно осуществляющаго избирательное право мѣстнаго крестьянскаго населенія, выбирающаго гласныхъ изъ своей среды на волостныхъ сходахъ. Такое раздѣленіе и составляетъ существенное различіе съ организаціей выборовъ по Положенію 1864 г., согласно которому избиратели дѣлились не по сословіямъ, а по роду имуществъ, именно: городскихъ, уѣздныхъ, частновладѣльческихъ и общинныхъ.

Избирательные съѣзды.

Обращаясь къ разсмотрѣнію состава мелкаго землевладѣнія, участвующаго въ выборахъ черезъ посредство избираемыхъ на особыхъ съѣздахъ уполномоченныхъ, слѣдуетъ замѣтить, что изъ общаго числа ихъ въ

*) Оцѣнка земель въ Богородскомъ уѣздѣ ниже таковой же въ Московскомъ уѣздѣ.

1903 г.—3.798 только 500, т. е. съ небольшимъ восьмая часть приходилась на первый, дворянскій, съѣздъ и 3.298—на второй, т. е. не-дворянъ было почти въ семь разъ болѣе дворянъ. Та же неравномѣрность усматривается и относительно общей суммы цензовъ лицъ, имѣвшихъ право участвовать на избирательныхъ съѣздахъ: на долю избирателей перваго съѣзда приходилось около 20.000 дес. земли и 1.332.000 руб. оцѣночной стоимости другихъ, кромѣ земель, недвижимыхъ имуществъ; относительно общаго количества земли и оцѣночной стоимости другихъ недвижимыхъ имуществъ, принадлежавшихъ лицамъ, имѣвшимъ право участвовать на съѣздахъ, числа эти составляли лишь 30% и 10%.

По величинѣ земельнаго ценза, дающаго право на участіе въ съѣздахъ, 45% составляютъ лица, владѣющія отъ 20 до 60 десятинъ земли, 24% — владѣльцы отъ 60 до 100 десятинъ и 31% — владѣльцы отъ 100 до 200 десятинъ, т. е. свыше двухъ третей лицъ, могущихъ быть избирателями на съѣздахъ по земельному цензу, принадлежатъ сравнительно къ мелкимъ землевладѣльцамъ, обладающимъ не свыше половины земельнаго ценза, необходимаго для пріобрѣтенія права на непосредственное избраніе земскихъ гласныхъ. Еще большій процентъ мелкихъ владѣльцевъ замѣчается среди лицъ, имѣющихъ право участія на съѣздахъ по владѣнію другимъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ, а именно 62% ихъ принадлежатъ къ числу владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ стоимостью отъ 1,5 тыс. до 4,5 тыс. руб. и 21% къ владѣльцамъ недвижимостей стоимостью отъ 4,5 тыс. до 7,5 тыс. руб., т. е. непревышающихъ по цѣнности половины ценза, требуемаго закономъ для непосредственнаго участія въ собраніяхъ, созываемыхъ для выбора земскихъ гласныхъ *).

Дѣйствительное участіе въ съѣздахъ приняло въ 1903 году лишь 273 чел., т. е. всего 7% общаго числа лицъ, имѣвшихъ право участвовать на съѣздахъ. Наибольшее уклоненіе отъ участія въ избирательныхъ съѣздахъ замѣчается у не-дворянъ: изъ 3.298 ихъ въ 1903 г. явилось всего лишь 178, въ то время какъ дворянъ изъ общаго числа ихъ 500,

*) Статистическій очеркъ о составѣ земскихъ избирателей и гласныхъ по даннымъ за 1898 г. (изд. Хоз. Д-та).

имѣвшихъ право участвовать въ избирательномъ съѣздѣ, явилось 95 *). Тѣмъ не менѣе случаи несостоявшихся съѣздовъ по неприбытію числа лицъ, достаточнаго для выбора хотя бы одного уполномоченнаго, встрѣчаются по отношенію какъ къ не-дворянскому съѣзду, такъ и дворянскому; напримѣръ, на трехлѣтіе съ 1900 года выборы по первому избирательному съѣзду не состоялись по четыремъ уѣздамъ: Богородскому, Бронницкому, Верейскому и Дмитровскому. при чемъ въ первомъ изъ нихъ это повторилось и при выборахъ на трехлѣтіе съ 1903 года; выборы по второму съѣзду не состоялись въ 1900 году въ уѣздахъ Можайскомъ и Рузскомъ. Встрѣчаются случаи, когда въ съѣздахъ участвуютъ только лица, обладающія не-землевладѣльческимъ цензомъ, напримѣръ, по Московскому уѣзду, при выборахъ на трехлѣтія съ 1900 и 1903 г.г. владѣльцы земель вовсе не явились ни по первому, ни по второму съѣздамъ; то же самое замѣчалось по Верейскому уѣзду при выборахъ на трехлѣтіе съ 1903 г.; второй съѣздъ по Коломенскому уѣзду состоялся безъ участія землевладѣльцевъ какъ въ 1900, такъ и въ 1903 г.г.

Общая сумма цензовъ лицъ, явившихся на съѣзды въ 1903 году, опредѣлилась: для земель въ 6.800 дес. и для прочихъ недвижимыхъ имуществъ въ 808.000 руб., въ томъ числѣ по первому съѣзду въ 4.000 дес. и 244.000 руб. и по второму въ 2.800 дес. и 564.000 руб. По отношенію къ общей суммѣ цензовъ всѣхъ имѣвшихъ право участвовать на съѣздахъ это составитъ: для земель—по первому съѣзду 20% и по второму — 6%, а для прочихъ недвижимыхъ имуществъ—по первому съѣзду 18% и по второму 4,5%.

Если сопоставить приведенныя выше данныя съ таковыми же данными, относящимися къ первому трехлѣтію дѣйствія въ Московской губерніи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года, то оказывается, что общее

---

*) Наименѣе посѣщаются съѣзды Московскаго уѣзда: изъ общаго числа избирателей 3.236 явилось только 37, въ частности 13,6% дворянъ и 0,5% не-дворянъ; наиболѣе посѣщаемы съѣзды Верейскаго (32,2%), Волоколамскаго (22,2%) и Подольскаго (18,18%) уѣздовъ. То же самое явленіе наблюдалось и при выборахъ на первое трехлѣтіе дѣйствія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. (по Московскому уѣзду—3,6%, Верейскому—38%, Волоколамскому и Подольскому по 29%).

число лицъ, имѣвшихъ право участвовать на съѣздахъ, увеличилось за двѣнадцать лѣтъ, истекшихъ съ 1891 г. по 1903 г., чуть ли не на половину, а именно съ 2.646 до 3.798; почти все это увеличеніе приходится однако на не-дворянскій съѣздъ (съ 2.213 до 3.298), тогда какъ число избирателей дворянскаго съѣзда увеличилось совершенно незначительно (съ 433 до 500). Общее количество земли, принадлежавшей лицамъ, имѣвшимъ право участвовать на съѣздахъ, осталось за время съ 1891 г. по 1903 г. почти безъ измѣненія (66.897 дес. въ 1891 г. и 66.899 дес. въ 1903 году), однако распредѣленіе ея между дворянами и не-дворянами измѣнилось, а именно, количество земли, владѣемой лицами, принадлежащими къ не-дворянскому съѣзду, увеличилось съ 42.000 дес. до 47.000 дес., съ соотвѣтственнымъ почти уменьшеніемъ числа десятинъ, состоящихъ во владѣніи дворянъ. Напротивъ общая сумма ценза имѣвшихъ право участвовать на съѣздахъ по владѣнію другимъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ за указанный промежутокъ времени значительно увеличилась—съ 9.163.000 руб. до 13.680.000 руб., т. е. почти на 50%, при чемъ точно также большая часть этого увеличенія приходится на долю второго съѣзда (съ 8.097.000 руб. до 12.349.000 руб.).

Число лицъ, дѣйствительно принявшихъ участіе на съѣздахъ въ 1891 и 1903 г.г., можно сопоставить лишь по 11-ти уѣздамъ, по которымъ представлены полныя свѣдѣнія за оба упомянутыхъ періода времени *). Судя по этимъ 11-ти уѣздамъ, означенное выше число за указанный промежутокъ времени, не смотря на значительное увеличеніе числа избирателей, осталось безъ измѣненія (236 въ 1891 г. и 235 въ 1903 г.). Такимъ образомъ посѣщаемость съѣздовъ вообще понизилась, что слѣдуетъ отнести всецѣло на долю избирателей по второму съѣзду, такъ какъ на первый съѣздъ явилось ихъ даже болѣе, именно 86 вмѣсто 53. Выводъ этотъ пріобрѣтаетъ особое значеніе, если принять во вниманіе, что число лицъ, имѣющихъ право участвовать на съѣздахъ, увеличилось, какъ сказано, по не-дворянскому съѣзду болѣе, чѣмъ по дворянскому, что количество земли, находящейся во владѣніи лицъ, входящихъ въ со-

*) По сообщенію Бронницкой и Рузской уѣздныхъ земскихъ управъ, въ дѣлахъ ихъ не имѣется свѣдѣній о числѣ лицъ, явившихся на избирательные съѣзды въ 1891 г.

ставъ дворянскаго съѣзда, уменьшилось противъ 1891 года и что цѣнность прочихъ, кромѣ земли, недвижимыхъ имуществъ возрасла болѣе для тѣхъ изъ нихъ, которыя находятся во владѣніи не-дворянъ.

Различіе основныхъ началъ земскаго представительства въ Положеніяхъ о земскихъ учрежденіяхъ 1864 и 1890 г.г. не позволяетъ установить, какое вліяніе оказала на съѣзды реформа 1890 года. Можно лишь отмѣтить, что общее количество земли, находившейся во владѣніи лицъ, имѣвшихъ право участвовать въ предварительномъ съѣздѣ по Положенію 1864 года (187.000 дес.), было почти въ три раза болѣе общаго количества земли, находившейся во владѣніи лицъ, имѣвшихъ право участвовать въ 1891 или 1903 г.г. на обоихъ съѣздахъ, происходившихъ по правиламъ Положенія 1890 года (67.000 дес.). Обстоятельство это можетъ быть объяснено въ извѣстной мѣрѣ тѣмъ, что наименьшій земельный цензъ для участія въ предварительномъ съѣздѣ по Положенію 1864 года *) былъ въ два раза менѣе такового же ценза по Положенію 1890 г. и что на предварительномъ съѣздѣ допускалось участіе лицъ юридическихъ, чего Положеніе 1890 года не предусматриваетъ.

Избирательные съѣзды созываются обыкновенно въ іюнѣ и іюлѣ, т. е. въ лѣтнее время, исключительно въ уѣздныхъ городахъ, въ виду того, очевидно, что малое количество лицъ, на нихъ являющихся, не требуетъ раздѣленія съѣзда на отдѣленія. Послѣднее, казалось, не должно бы имѣть вліянія на посѣщаемость съѣздовъ, а потому малый интересъ къ нимъ всего вѣроятнѣе объясняется тѣмъ, что участники съѣзда, не имѣя непосредственнаго вліянія на избраніе гласныхъ, стоятъ какъ бы оторванными отъ земскихъ собраній. Особенно это понятно для съѣздовъ не-дворянъ, число гласныхъ отъ которыхъ, по расписанію 1890 года, очень ограничено.

Избирательныя собранія.

Что касается состава собственно избирательныхъ собраній, то общее число лицъ, имѣвшихъ право участія въ нихъ при выборахъ гласныхъ на трехлѣтіе съ 1903 года, было 1.644, въ томъ числѣ въ первомъ собраніи 593 и во второмъ 1.051. Общая сумма цензовъ всѣхъ

*) Не менѣе одной двадцатой ценза, установленнаго для гласныхъ.

лицъ, имѣвшихъ право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ, составляла 631.000 дес. и 163.329.000 рублей цѣнности прочихъ, кромѣ земли, недвижимыхъ имуществъ. Въ отдѣльности по собраніямъ во владѣніи дворянъ земли состояло болѣе, чѣмъ за не-дворянами (371.000 дес. и 260.000 дес.). Прочихъ, кромѣ земли, недвижимыхъ имуществъ, дающихъ право на участіе въ избирательныхъ собраніяхъ, за дворянами значилось лишь на 7.262.000 руб., за не-дворянами же—на 156.067.000 руб., т. е. почти въ двадцать два раза болѣе. По размѣру ценза лица, имѣющія право участія въ избирательныхъ собраніяхъ, распредѣлялись слѣдующимъ образомъ: владѣющихъ землями: отъ 200 до 400 дес.—48,6% общаго числа избирателей, отъ 400 до 600 дес.—20,9%, отъ 600 до 800 дес.—8,7% и свыше 800 дес.—21,8%, т. е. почти половина избирателей владѣла землею въ количествѣ не свыше двойного размѣра ценза, необходимаго для полученія права голоса на избирательныхъ собраніяхъ, и свыше одной пятой того же числа составляли сравнительно крупные землевладѣльцы. То же самое надлежитъ отмѣтить и въ отношеніи лицъ, пользующихся избирательнымъ правомъ по владѣнію другимъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ, а именно 53% общаго числа ихъ владѣли недвижимымъ имуществомъ стоимостью отъ 15.000 до 30.000 руб. и 26% недвижимымъ имуществомъ стоимостью свыше 60.000 руб. *).

Сопоставленіе данныхъ о числѣ избирателей на трехлѣтіе съ 1903 г. съ таковыми же, относящимися ко времени введенія въ Московской губерніи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г., показываетъ, что за истекшіе двѣнадцать лѣтъ общее число избирателей почти не измѣнилось (1.606 въ 1891 г. и 1.644 въ 1903 г.); въ отдѣльности же по избирательнымъ собраніямъ число избирателей уменьшилось по первому собранію (съ 664 до 593) и увеличилось по второму (съ 962 до 1.051). Общая сумма цензовъ лицъ, имѣвшихъ право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ по владѣнію землею, съ 1891 г. по 1903 г. понизилась съ 688.000 дес. до 631.000 дес., при чемъ это пониженіе касается какъ дворянскаго, такъ и не-дворянскаго земле-

*) Статистическій очеркъ о составѣ земскихъ избирателей и гласныхъ по даннымъ за 1898 г. (изд. Хоз. Д-та).

владѣнія. Обратное явленіе замѣчается въ отношеніи общей суммы цензовъ лицъ, имѣвшихъ право участія въ избирательныхъ собраніяхъ по владѣнію другимъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ: съ 1891 г. по 1903 г. общая сумма таковыхъ цензовъ по обоимъ собраніямъ, взятымъ вмѣстѣ, увеличилась болѣе, чѣмъ въ два раза (64.546.000 руб. въ 1891 г. и 163.329.000 руб. въ 1903 г.), при чемъ сумма дворянскихъ цензовъ увеличилась лишь на 41%, тогда какъ стоимость недворянскихъ цензовъ возрасла на 163%, т. е. болѣе, чѣмъ въ два съ половиною раза. Увеличеніе это объясняется, кромѣ развитія промышленнаго производства въ Московской губерніи, еще болѣе переоцѣнкой помѣщеній фабричныхъ заведеній и введеніемъ обложенія дачъ.

По сравненію съ послѣднимъ трехлѣтіемъ дѣйствія въ Московской губерніи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. число лицъ, имѣвшихъ право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ (именовавшихся по Положенію 1864 года съѣздами), съ введеніемъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. уменьшилось почти вдвое (3.040 въ 1886 г., 1.606 въ 1891 г. и 1.644 въ 1903 г.), что можетъ быть объяснено отчасти тѣмъ, что новое Положеніе значительно сузило, сравнительно съ прежнимъ Положеніемъ, кругъ лицъ, имѣющихъ право участія въ выборѣ земскихъ гласныхъ *).

Въ отношеніи затѣмъ формальной стороны выборовъ земскихъ гласныхъ надлежитъ отмѣтить, что списки лицъ, имѣющихъ право участія въ избирательныхъ собраніяхъ и съѣздахъ, хотя по закону и должны быть содержимы земскою управою въ постоянной исправности, со своевременными отмѣтками о происходившихъ въ составѣ избирателей перемѣнахъ (Пол. Зем. Учр. ст. 34), въ дѣйствительности однако ведутся лишь въ нѣкоторыхъ уѣздахъ; обыкновенно составленіе ихъ

*) Положеніе 1864 г. наименьшій цензъ для владѣльцевъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ устанавливало отъ 500 до 3.000 руб., сообразно съ населеніемъ города, тогда какъ по Положенію 1890 г. онъ опредѣленъ одинаково для всѣхъ мѣстностей въ 15.000 руб.; сверхъ сего Положеніе 1864 г. допускало къ участію въ выборахъ гласныхъ лицъ, имѣющихъ купеческія свидѣтельства, и уполномоченныхъ церквей, монастырей и священнослужителей, чего Положеніе 1890 г. не предусматриваетъ (Пол. Зем Учр., изд. 1886 г. ст. 23 и 28 и Пол. Зем. Учр., изд. 1892 г. ст. 16).

происходитъ предъ самыми выборами, путемъ выписки именъ избирателей изъ окладныхъ книгъ по взиманію земскаго сбора. Случаи принесенія жалобъ на избирательные списки и на самые выборы за послѣдніе два выборные періода были рѣдки.

Выборы уѣздныхъ гласныхъ.

Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года общее число гласныхъ во всѣхъ тринадцати уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ Московской губерніи опредѣлено въ 386, т. е. въ среднемъ почти по 30 на уѣздъ. Изъ этого общаго числа положено гласныхъ отъ перваго избирательнаго собранія (дворянъ) 216, отъ второго (не-дворянъ) 62 и отъ сельскихъ обществъ 108. Распредѣленіе гласныхъ по разрядамъ избирателей сдѣлано на основаніи принятаго Положеніемъ 1890 года начала, чтобы гласные отъ дворянъ составляли болѣе половины общаго числа гласныхъ отъ всѣхъ остальныхъ сословій, при чемъ изъ числа послѣднихъ гласные отъ крестьянъ должны составлять по возможности не менѣе половины числа гласныхъ отъ дворянъ. Расписаніе гласныхъ по Положенію 1890 года значительно измѣнило предшествовавшее расписаніе, когда число гласныхъ распредѣлялось не по сословіямъ, а по роду имущественнаго ценза. По послѣднимъ, предшествовавшимъ изданію Положенія 1890 года, выборамъ всѣхъ гласныхъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ было 412, въ томъ числѣ дворянъ 134, различныхъ городскихъ сословій 101 и крестьянъ 177. Такимъ образомъ по новому расписанію уменьшено болѣе всего число гласныхъ отъ крестьянъ, составлявшее прежде 43% общаго числа, а по новому расписанію лишь 28%; затѣмъ число гласныхъ отъ городскихъ сословій, составлявшее прежде 24,5% общаго числа, понизилось до 16%. Такъ какъ общее число лицъ, имѣвшихъ право участія въ избирательныхъ собраніяхъ 1903 года, было 593 для перваго и 1.051 для второго избирательныхъ собраній, то по первому собранію приходился одинъ гласный почти на каждыхъ трехъ избирателей, а по второму—одинъ гласный на 17 избирателей. Хотя такимъ образомъ выборъ гласныхъ, казалось, не представлялъ бы затрудненій, но такъ какъ на выборы явилось лишь меньшинство избирателей, именно въ первое собраніе съ небольшимъ треть (218), а во второе нѣсколько болѣе седьмой части (157), то

число избирателей перваго собранія едва равнялось числу подлежащихъ выбору гласныхъ. Къ тому же лишь въ четырехъ уѣздахъ: Коломенскомъ, Можайскомъ, Московскомъ и Подольскомъ явилось избирателей болѣе этого числа; въ остальныхъ уѣздахъ избирателей явилось менѣе, чѣмъ надлежало выбрать гласныхъ, а въ Волоколамскомъ число явившихся избирателей (8) было даже менѣе $^2/_3$ числа гласныхъ по расписанію (15), такъ что всѣ явившіеся избиратели были признаны гласными, а затѣмъ пришлось произвести и дополнительные выборы. Далѣе по второму избирательному собранію, гдѣ, какъ выше сказано, на каждыхъ 17 избирателей приходилось выбрать только по одному гласному, въ одномъ изъ уѣздовъ (Можайскомъ) явилось лишь 4 избирателя, т. е. всего лишь на одного болѣе числа подлежащихъ избранію гласныхъ. Трудно объяснить такое небрежное отношеніе избирателей къ предоставленному имъ праву, тѣмъ болѣе, что избирательныя собранія назначаются лѣтомъ, т. е. когда большинству землевладѣльцевъ, даже имѣющихъ другія занятія, не трудно было бы пріѣхать на выборы. Естественной причиной этого слѣдуетъ, повидимому, считать равнодушіе къ дѣламъ мѣстнаго хозяйства, уменьшающееся нѣсколько развѣ только тогда, когда дѣло идетъ о партійной борьбѣ. Дѣйствительно наибольшее число явившихся избирателей приходится на долю Коломенскаго, Можайскаго, Подольскаго уѣздовъ, гдѣ, повидимому, такая борьба больше проявилась во время послѣднихъ выборовъ, хотя и въ этихъ уѣздахъ къ урнамъ явилась лишь половина избирателей перваго разряда.

Подробное распредѣленіе общаго числа избирателей и числа явившихся по отдѣльнымъ уѣздамъ показано въ нижеслѣдующей таблицѣ:

Наименованіе уѣздовъ	Число лицъ, имѣвшихъ право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ:		Число лицъ, участвовавшихъ въ собраніяхъ въ дѣйствительности:	
	перв.	втор.	перв.	втор.
Богородскій . . .	32	103	9	17
Бронницкій . . .	34	34	12	7
Верейскій	37	38	13	6
Волоколамскій . .	34	13	8	5
Дмитровскій . . .	39	45	16	15

Звенигородскій	52	32	13	4
Клинскій	48	58	11	5
Коломенскій	39	50	22	9
Можайскій	52	14	34	4
Московскій	95	501	24	56
Подольскій	47	61	23	7
Рузскій	38	35	16	11
Серпуховскій	46	67	17	11
Всего	593	1.051	218	157
		1.644.		375.

Сумма цензовъ лицъ, явившихся на избирательныя собранія, опредѣлялась въ 160 тысячъ десятинъ земли и въ 45 милліоновъ рублей стоимости другихъ, кромѣ земли, недвижимыхъ имуществъ, что составляетъ около четвертой части общей суммы цензовъ всѣхъ избирателей, какъ по тому, такъ и по другому видамъ имуществъ. Что касается разрядовъ избирателей, то и тутъ большій процентъ къ общей суммѣ находящихся въ ихъ владѣніи цензовъ приходится на долю избирателей дворянъ (27%); для не-дворянъ онъ понижается до 16%.

Сравнивая результаты послѣднихъ выборовъ съ результатами выборовъ по Положенію 1864 года, на основаніи данныхъ о выборахъ на трехлѣтіе 1883—1886 г.г., слѣдуетъ замѣтить, что и за это послѣднее время точно также проявлялось значительное уклоненіе отъ участія въ выборахъ. На это трехлѣтіе внесено было въ избирательные списки по Московской губерніи, не считая избирателей городскихъ и крестьянскихъ, 1.753 лица, въ выборахъ же приняло участіе лишь 535. Изъ числа 703 дворянъ явилось лишь 212, т. е. даже менѣе, чѣмъ на выборы 1903 года; по остальнымъ сословіямъ число неявившихся было нѣсколько болѣе, что можетъ быть объяснено тѣмъ, что въ виду малаго числа гласныхъ, предоставленныхъ выбору лицъ не-дворянскаго сословія по Положенію 1890 года, у лицъ этого сословія, очевидно, не можетъ быть значительнаго интереса къ выборамъ, такъ

какъ кандидаты на небольшое число гласныхъ отъ второго избирательнаго собранія намѣчены заранѣе *).

Сравненіе послѣднихъ выборовъ съ первыми выборами по Положенію 1890 года указываетъ, что общее число избирателей за это время мало измѣнилось, но за то число явившихся на выборы дворянъ увеличилось съ 31 до 37 процентовъ, тогда какъ для не-дворянъ оно, хотя и незначительно, понизилось (съ 17 до 15 процентовъ).

По праву участія въ выборахъ, личному или на основаніи представительства, явившіяся на выборы лица какъ при дѣйствіи Положенія 1864 года, такъ и въ 1891 г. и 1903 г. распредѣлились почти одинаково. Большинство пользовалось выборнымъ правомъ непосредственно, уполномоченные отъ избирательныхъ съѣздовъ составляли одну седьмую часть избирателей и почти столько же—явившіеся по довѣренностямъ отъ лицъ женскаго пола, число коихъ однако постепенно возрастаетъ.

Составъ уѣздныхъ гласныхъ.

Обращаясь къ разсмотрѣнію состава уѣздныхъ гласныхъ текущаго трехлѣтія, слѣдуетъ прежде всего замѣтить, что, какъ и должно было ожидать, при условіи сословности выборовъ, составъ этотъ по имущественному цензу далеко не соотвѣтствуетъ участію отдѣльныхъ группъ гласныхъ въ экономической жизни губерніи. Доходность облагаемыхъ имуществъ въ тысячахъ рублей въ Московской губерніи представляется по даннымъ на 1903 годъ въ слѣдующемъ видѣ:

доходность	земель и лѣсовъ	5.222
»	помѣщеній фабричныхъ и торгово-промышленныхъ заведеній	13.741
»	городскихъ недвижимыхъ имуществъ, кромѣ города Москвы	666
»	дачъ	2.894
	Всего . . .	22.523.

*) Сравненіе остальныхъ группъ избирателей по Положеніямъ 1864 и 1890 г.г. невозможно, въ виду того, что Положеніе 1890 года внесло коренныя измѣненія въ порядокъ производства выборовъ, повысивъ значительно избирательный цензъ для городскихъ недвижимостей и совершенно устранивъ отъ участія въ выборахъ цѣлые классы избирателей, напримѣръ, священнослужителей по причтовымъ землямъ.

Такимъ образомъ земельныя имущества, по доходности, составляютъ менѣе четверти общей доходности имуществъ, облагаемыхъ уѣздными земскими сборами, тѣмъ не менѣе четыре пятыхъ общаго числа гласныхъ, считая и гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, принадлежатъ къ числу лицъ, являющихся владѣльцами земли, и лишь одна пятая принадлежитъ къ владѣльцамъ прочихъ, кромѣ земли, недвижимыхъ имуществъ. Объясняется это, разумѣется, тѣмъ привилегированнымъ на выборахъ положеніемъ, въ которое поставлены преимущественно землевладѣльческія сословія, дворянское и крестьянское. По нѣкоторымъ уѣздамъ, взятымъ въ отдѣльности, владѣльцевъ земли насчитывается даже болѣе четырехъ пятыхъ общаго числа гласныхъ *), но, съ другой стороны, въ уѣздахъ Богородскомъ и въ особенности Московскомъ число владѣльцевъ другихъ, кромѣ земли, недвижимыхъ имуществъ, превышаетъ указанную среднюю для нихъ норму. Въ Богородскомъ уѣздѣ такіе владѣльцы составляютъ около 30% общаго числа гласныхъ, а въ Московскомъ даже до 61%, при чемъ число ихъ постепенно возрастаетъ **). Объясняется это торгово-промышленнымъ характеромъ названныхъ уѣздовъ, а въ отношеніи Московскаго уѣзда и увеличеніемъ числа дачныхъ владѣній, принадлежащихъ въ значительной части лицамъ дворянскаго сословія, которыя однако къ числу землевладѣльцевъ отнесены быть не могутъ.

Впрочемъ и землевладѣніе представлено въ земскихъ собраніяхъ точно также неравномѣрно; по раскладкѣ на 1903 годъ количество облагаемой земли въ Московской губерніи составляло 2.771 тысячу десятинъ, изъ числа которыхъ на долю частныхъ землевладѣльцевъ приходилось лишь 979 тысячъ десятинъ, но изъ этого числа правомъ представительства на земскихъ собраніяхъ пользовались владѣльцы лишь около 700 тысячъ десятинъ, выбиравшіе, между тѣмъ, около двухъ третей общаго числа гласныхъ.

Еще менѣе сравнительно число гласныхъ изъ городскихъ жителей, при чемъ въ этомъ отношеніи Положеніе 1890 года нанесло значительный ущербъ представительству городовъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ. По Положенію 1864 года число гласныхъ отъ городского населенія для всей

*) Въ Звенигородскомъ уѣздѣ—90% и въ Клинскомъ—93%.

**) Въ 1886 г.—40%, въ 1891 г.—43% и въ 1903 г.—61%.

губерніи было установлено въ 45 человѣкъ, т. е. почти въ 12% общаго числа гласныхъ (не считая Московскаго уѣзда); въ нѣкоторыхъ уѣздахъ, какъ, напримѣръ, Коломенскомъ и Серпуховскомъ, гласные изъ городскихъ жителей составляли до шестой, а въ Дмитровскомъ уѣздѣ—до четвертой части общаго числа гласныхъ. Съ упраздненіемъ отдѣльнаго выбора гласныхъ отъ городовъ, въ виду отсутствія въ средѣ домовладѣльцевъ лицъ дворянскаго сословія и общаго пониженія числа гласныхъ не-дворянъ, нѣкоторые города лишились бы вовсе представительства въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, если бы не было установлено участіе въ нихъ городского головы уѣзднаго города. Вообще по всей губерніи гласные изъ городскихъ жителей составляютъ съ небольшимъ 6% общаго числа гласныхъ.

Хотя увеличеніе числа уѣздныхъ гласныхъ изъ дворянскаго сословія несомнѣнно повысило общій уровень образовательнаго ценза уѣздныхъ гласныхъ, тѣмъ не менѣе уровень этотъ не представляется до сихъ поръ особенно удовлетворительнымъ. Изъ общаго числа 365 гласныхъ предыдущаго трехлѣтія (1900—1903 г.г.), объ образовательномъ цензѣ которыхъ имѣются болѣе подробныя свѣдѣнія, высшее образованіе получили 36% (131), среднее —17% (63) и получившихъ такъ называемое «домашнее» образованіе—47% (170). За небольшими исключеніями образовательный уровень этой послѣдней группы гласныхъ едва ли превышалъ простую грамотность, при чемъ одинъ гласный былъ даже вовсе неграмотный. По отдѣльнымъ уѣздамъ, впрочемъ, образовательный цензъ гласныхъ болѣе удовлетворителенъ; такъ по Московскому, Звенигородскому и Серпуховскому уѣздамъ лица съ высшимъ и среднимъ образованіемъ составляли почти двѣ трети общаго числа гласныхъ и только для одной трети образованіе ограничивалось лишь грамотностью Само собою разумѣется, что гласные съ высшимъ и среднимъ образованіемъ принадлежатъ преимущественно къ первому избирательному собранію (125 изъ 131). Изъ общаго числа гласныхъ, избранныхъ по этому собранію, лица съ высшимъ образованіемъ составляли почти двѣ трети, со среднимъ—одну четверть, и съ низшимъ образованіемъ лишь одну восьмую, между тѣмъ какъ почти двѣ трети гласныхъ второго собранія были съ низшимъ образованіемъ и только одна десятая имѣла высшее;

въ средѣ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ лицъ съ высшимъ и среднимъ образованіемъ вовсе не встрѣчалось.

Наконецъ, въ отношеніи права участія въ выборахъ, личнаго или основаннаго на довѣренности или уполномочіи, уѣздные гласные Московской губерніи распредѣляются въ трехлѣтіи съ 1903 г. слѣдующимъ образомъ: 50% общаго числа обладаютъ личнымъ избирательнымъ цензомъ, 28% составляютъ гласные отъ сельскихъ обществъ, уполномоченные отъ лицъ женскаго пола—9%, представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ заведеній и торгово-промышленныхъ предпріятій—около 4%; остальные 9% приходятся на долю опекуновъ малолѣтнихъ, попечителей несовершеннолѣтнихъ и уполномоченныхъ отъ лицъ, не достигшихъ 25 лѣтъ отъ роду. По сравненію съ трехлѣтіемъ 1883—1886 г.г., число гласныхъ, не имѣющихъ лично имущественнаго ценза, значительно увеличилось, что, быть можетъ, служитъ доказательствомъ нѣкотораго недостатка кандидатовъ въ гласные. Довольно большое въ средѣ гласныхъ число уполномоченныхъ отъ лицъ женскаго пола является также до извѣстной степени объясненіемъ возбужденнаго нѣкоторыми уѣздными земскими собраніями Московской губерніи ходатайства о допущеніи женщинъ къ непосредственному участію въ выборахъ.

Изъ общаго числа уѣздныхъ земскихъ гласныхъ Московской губерніи предшествовавшаго трехлѣтія, не считая, разумѣется, гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, постоянно проживало въ уѣздѣ нѣсколько болѣе половины (149 изъ 263). Наибольшій процентъ такихъ гласныхъ приходится на лицъ, избранныхъ въ гласные по второму собранію, при чемъ по пяти уѣздамъ *) всѣ гласные отъ второго собранія считались, по свѣдѣніямъ уѣздныхъ управъ, постоянно живущими въ уѣздѣ. Изъ гласныхъ отъ перваго собранія постоянно живетъ въ уѣздѣ половина, но въ нѣкоторыхъ уѣздахъ число это доходитъ до 66%, 76% и даже 100% **), хотя по другимъ уѣздамъ такихъ лицъ всего лишь 36%, 39%, 47% ***). Само собою разумѣется, что эти данныя очень при-

*) Верейскому, Волоколамскому, Дмитровскому, Коломенскому и Можайскому.
**) По уѣздамъ Можайскому, Клинскому и Бронницкому.
***) Богородскому, Подольскому, Звенигородскому и Волоколамскому.

близительны, такъ какъ понятіе о постоянномъ проживаніи довольно неустойчиво.

Что касается, наконецъ, гласныхъ отъ сельскихъ обществъ Московской губерніи, то болѣе половины избранныхъ на трехлѣтіе съ 1903 г. приходится на долю лицъ, служащихъ по сельскому управленію, изъ числа коихъ три четверти состоятъ волостными старшинами. Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ процентъ гласныхъ, выбранныхъ изъ числа служащихъ по сельскому управленію возвышается до 75 и болѣе (для Волоколамскаго и Московскаго); въ Серпуховскомъ уѣздѣ всѣ 10 гласныхъ отъ сельскихъ обществъ состоятъ изъ лицъ, служащихъ по сельскому управленію, въ томъ числѣ 8 въ должности волостныхъ старшинъ. Затѣмъ около пятой части гласныхъ выбраны изъ лицъ, занимающихся фабричными или торговыми промыслами, т. е. изъ лицъ, не имѣющихъ прямой связи и общихъ интересовъ съ деревней, собственно же занимающихся исключительно хлѣбопашествомъ выбрано всего лишь 13%. Наконецъ, остальные 12% гласныхъ избраны преимущественно изъ церковныхъ старостъ и служащихъ по земству. По даннымъ при ревизіи объясненіямъ, при утвержденіи гласныхъ отъ сельскихъ обществъ преимущество отдается лицамъ, занимающимся земледѣліемъ, и дѣйствительно число крестьянъ-промышленниковъ въ числѣ зачисленныхъ въ кандидаты къ гласнымъ сравнительно болѣе, чѣмъ утвержденныхъ гласными; повидимому, еще болѣе отдается преимущество лицамъ, служащимъ по сельскому управленію, вѣроятно, въ виду большаго ихъ умственнаго развитія. Крестьянское населеніе вообще выборомъ гласныхъ мало интересуется и избираетъ охотнѣе лицъ, служащихъ по сельскому управленію, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда въ волости имѣется лицо, желающее попасть въ гласные изъ какихъ либо личныхъ разсчетовъ. Слѣдуетъ при этомъ замѣтить, что интересъ крестьянъ къ выборамъ гласныхъ ослабляется и тѣмъ, что въ то время, когда число волостей въ Московской губерніи 166, гласныхъ отъ крестьянъ по расписанію положено лишь 108, слѣдовательно болѣе трети волостей лишены представительства въ земскомъ собраніи. По отдѣльнымъ уѣздамъ это несоотвѣтствіе еще болѣе рѣзко; такъ по Коломенскому уѣзду число гласныхъ отъ крестьянъ вдвое, а по Богородскому и Бронницкому уѣздамъ даже втрое менѣе числа волостей.

Общій составъ гласныхъ уѣздныхъ земскихъ собраній отличается довольно большой устойчивостью. Такъ, изъ гласныхъ трехлѣтія 1900—1903 г.г. болѣе трети носило уже передъ тѣмъ званіе гласнаго въ теченіе отъ двухъ до пяти трехлѣтій и почти одна шестая отъ пяти до двѣнадцати трехлѣтій *). Слѣдовательно почти половина гласныхъ является старыми земцами и лишь одна треть общаго числа гласныхъ является избранною въ первый разъ. Впрочемъ въ большинствѣ уѣздовъ обновлена приблизительно половина состава собранія **); въ четырехъ уѣздахъ обновленіе коснулось двухъ третей или трехъ пятыхъ состава собранія ***), но наряду съ этимъ въ уѣздахъ Богородскомъ и Бронницкомъ обновлена въ первомъ лишь четвертая часть и во второмъ—немного болѣе одной пятой общаго числа гласныхъ.

Составъ губернскихъ гласныхъ.

Указанное преобладаніе дворянскаго сословія въ средѣ уѣздныхъ гласныхъ еще болѣе проявляется между гласными губернскаго земскаго собранія. Изъ числа послѣднихъ, избранныхъ уѣздными земскими собраніями, 39 изъ 44 принадлежатъ къ дворянскому сословію, не-дворянъ только пять, гласныхъ же, избранныхъ отъ сельскихъ обществъ, въ составѣ губернскихъ гласныхъ вовсе не имѣется. Общій характеръ состава губернскаго собранія мало измѣняется и гласными города Москвы, изъ числа которыхъ 6 дворянъ и чиновниковъ и 8 принадлежатъ къ городскому состоянію (почетные граждане и купцы). Болѣе половины наличнаго числа всѣхъ гласныхъ, именно 37 изъ 58, получили высшее образованіе, 14—среднее, лицъ же съ низшимъ или домашнимъ образованіемъ всего лишь 8 ****). При этомъ составъ губернскихъ гласныхъ отличается устойчивостью; такъ изъ наличнаго числа гласныхъ, избранныхъ уѣздными земскими собраніями, только 16 попали въ губернскіе гласные впервые, изъ числа же остальныхъ 39 состоятъ гласными свыше двухъ

*) Послѣдніе состоятъ гласными со времени введенія земскихъ учрежденій.

**) По Верейскому уѣзду 48%, Волоколамскому—40%, Дмитровскому—55%, Звенигородскому—45%, Подольскому—50%, Рузскому—47% и Серпуховскому - 54%.

***) По Клинскому уѣзду—66%, Коломенскому—67%, Можайскому и Московскому—по 60%.

****) Среди гласныхъ отъ города Москвы лицъ съ высшимъ образованіемъ 8 и со среднимъ 4.

трехлѣтій. Всего менѣе измѣняется составъ гласныхъ отъ города Москвы семь изъ коихъ состоятъ въ этомъ званіи по 10 лѣтъ и болѣе и четыре по 6 лѣтъ *).

Если, говоря объ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, пришлось указать на то, что составъ ихъ далеко не соотвѣтствуетъ степени участія представляемыхъ ими группъ населенія въ экономической жизни губерніи, то еще съ большимъ основаніемъ можно это сказать о составѣ губернскаго земскаго собранія. Прежде всего тамъ вовсе отсутствуютъ представители отъ сельскихъ обществъ, не смотря на то, что въ числѣ уѣздныхъ гласныхъ отъ крестьянъ есть лица, хорошо практически знакомыя съ земскимъ хозяйствомъ и, судя по отзыву компетентныхъ лицъ, съ пользой для дѣла исполняющія обязанности членовъ уѣздныхъ земскихъ управъ. Не болѣе равномѣрно, чѣмъ представительство сословій, и представительство въ губернскомъ земскомъ собраніи отдѣльныхъ уѣздовъ. Положеніе 1890 года въ этомъ отношеніи не только не внесло какихъ либо улучшеній, но напротивъ почему то стремилось по возможности уравнять представительство отдѣльныхъ уѣздовъ въ губернскомъ земскомъ собраніи, не смотря ни на численность въ нихъ населенія, ни на различіе развитія въ экономическомъ отношеніи. По Положенію 1864 года въ общемъ составѣ 94 гласныхъ было 24 отъ города Москвы, т. е. болѣе четвертой части общаго числа гласныхъ; затѣмъ число губернскихъ гласныхъ отъ уѣздовъ колебалось отъ семи въ болѣе

---

*) Относительно служебнаго и общественнаго положенія гласныхъ отъ города Москвы въ губернскомъ земскомъ собраніи надлежитъ отмѣтить, что два лица состоятъ на городской службѣ (мировые судьи) и одно прежде состояло на этой службѣ (товарищъ городского головы), одинъ директоръ кредитнаго общества, одинъ профессоръ университета, два присяжныхъ повѣренныхъ (одинъ изъ нихъ директоръ правленія желѣзной дороги), два директора крупныхъ торгово-промышленныхъ товариществъ, одинъ купецъ 1-ой гильдіи, остальные почетные граждане.

По цензу наличный составъ гласныхъ отъ города Москвы распредѣляется слѣдующимъ образомъ: три гласныхъ являются уполномоченными отъ крупныхъ торгово-промышленныхъ предпріятій, пять гласныхъ довѣренными или представителями (3—отъ лицъ и 1—отъ ученаго учрежденія; наименьшая стоимость имущества 3.500 рублей—наибольшая 678.000 руб.), шесть гласныхъ съ личнымъ цензомъ (наименьшая стоимость цензового имущества 5.550 руб.—наибольшая 224.000 руб.).

населенныхъ уѣздахъ — Богородскомъ, Бронницкомъ, Дмитровскомъ и Коломенскомъ, до четырехъ—въ уѣздахъ Верейскомъ, Звенигородскомъ и Рузскомъ и даже до трехъ—въ Можайскомъ. По новому Положенію, съ цѣлью уменьшенія многолюдности губернскаго земскаго собранія, было сбавлено число гласныхъ преимущественно въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ ихъ было больше, и число губернскихъ гласныхъ отъ уѣздовъ установлено отъ 3-хъ до 4-хъ. При этомъ, вѣроятно, по сравнительно меньшему размѣру дворянскаго землевладѣнія, для наиболѣе богатыхъ и населенныхъ уѣздовъ, Богородскаго и Бронницкаго, принято наименьшее число гласныхъ—три, менѣе, чѣмъ въ такихъ сравнительно небольшихъ по населенности уѣздахъ, какъ Волоколамскій, Звенигородскій и Подольскій. Число гласныхъ отъ города Москвы, дающей двѣ трети общей суммы губернскихъ земскихъ сборовъ, также понижено до 14, что по отношенію къ общему числу гласныхъ составляетъ менѣе четверти. Такое, едва-ли соотвѣтствующее требованіямъ дѣла, расписаніе числа гласныхъ по уѣздамъ еще болѣе ухудшается не въ пользу зажиточныхъ уѣздовъ, благодаря тому, что въ составъ губернскаго земскаго собранія, сверхъ положеннаго по закону числа гласныхъ, входятъ еще уѣздные предводители дворянства, а согласно закону 6 Декабря 1899 года и предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ, а также члены губернской земской управы, которые могутъ и не быть губернскими гласными и часто таковыми не избираются, именно съ цѣлью усиленія представительства уѣзда въ губернскомъ земскомъ собраніи *).

Насколько не соотвѣтствуетъ въ настоящее время справедливости вліяніе отдѣльныхъ уѣздовъ на дѣла губернскаго земства, видно всего лучше изъ нижепомѣщенныхъ данныхъ о степени участія уѣздовъ въ платежѣ губернскаго земскаго сбора и о населеніи въ нихъ по переписи 1897 г.

---

*) Имѣвшаяся въ виду, при составленіи расписанія числа гласныхъ по Положенію 1890 года, цѣль уменьшить составъ губернскаго земскаго собранія вовсе не достигнута. Численность лицъ, входящихъ въ составъ его, кромѣ уполномоченныхъ отъ вѣдомствъ, можетъ быть свыше 90; по расписанію 1864 г. было 94.

	Число губернскихъ гласныхъ.	% удлачиваемаго губернскаго земскаго сбора.	Количество населенія въ тысячахъ.	На одного гласнаго приходится въ тысячахъ: платежа губернскаго сбора.	душъ населенія.
Городъ Москва . . .	14	62,2	1.009	57	72
Уѣзды: Московскій . .	4	15,5	170	50	43
Богородскій . .	3	5,5	223	23	74
Коломенскій . .	4	3,0	113	10	28
Серпуховскій .	4	2,9	112	9	28
Бронницкій . .	3	2,2	132	10	44
Дмитровскій . .	4	1,9	124	6	31
Подольскій . .	4	1,7	86	5	22
Клинскій . . .	4	1,6	119	5	30
Верейскій . . .	3	1,0	58	4	19
Звенигородскій .	4	1,0	87	3	22
Волоколамскій .	4	0,6	83	2	21
Рузскій	3	0,5	57	2	19
Можайскій . .	3	0,4	59	2	19
				среднее.	
Итого . . .	61	100,0	2.432	31	41

Если принять въ соображеніе, что городъ Москва стоитъ по своему хозяйству совершенно отдѣльно отъ прочихъ уѣздовъ, не получаетъ отъ губернскаго земства почти ничего и благодаря этому гласные его сравнительно менѣе интересуются мѣстными хозяйственными нуждами *), разрѣшеніе вопросовъ по коимъ въ томъ или другомъ смыслѣ съ практической стороны для нихъ безразлично, то можно прійти къ заключенію, что 7 уѣздовъ, платящихъ губернскаго земскаго сбора въ количествѣ 87.000 рублей изъ общей суммы 1.283.000 руб., т. е. менѣе 7%, могутъ распоряжаться всѣмъ громаднымъ бюджетомъ губернскаго земства. Точно также гласные города Москвы, какъ выше сказано,

*) Въ составѣ губернской земской управы поэтому, вѣроятно, нѣтъ ни одного представителя отъ города Москвы.

мало заинтересованные ходомъ мѣстнаго хозяйства въ губерніи, могутъ легко, опираясь на меньшинство уѣздовъ, получить преобладаніе при рѣшеніи вопросовъ, касающихся этого хозяйства, о которомъ они могутъ судить лишь съ теоретической точки зрѣнія, вовсе не примѣняясь къ дѣйствительнымъ его потребностямъ. Указанное несоотвѣтствіе сдѣлалось бы еще болѣе рельефнымъ, если бы можно было распредѣлить по уѣздамъ назначенную къ поступленію по смѣтѣ губернскаго земства на 1903 годъ сумму въ 405.824 руб. 34 коп. сбора съ документовъ на право торговли и промысловъ, наибольшая часть которой поступаетъ по городу Москвѣ и промышленнымъ уѣздамъ. Такой, если можно выразиться, искусственный подборъ гласныхъ въ Московскомъ губернскомъ земскомъ собраніи долженъ отражаться и на ходѣ дѣлъ губернскаго земства; дѣйствительно вопросы теоретическаго характера, не имѣющіе иногда близкой связи съ дѣломъ мѣстнаго хозяйства, возбуждаютъ въ немъ болѣе интереса, чѣмъ дѣла практическаго свойства. Этимъ подборомъ можно объяснить и то, что вопросы, имѣющіе существенное значеніе для губерніи, нерѣдко рѣшаются подъ вліяніемъ отдѣльныхъ лицъ, самымъ незначительнымъ большинствомъ, состоящимъ къ тому же изъ лицъ, для которыхъ то или другое рѣшеніе вопроса практическаго значенія не имѣетъ.

II. Земскія собранія.

Время созыва и продолжительность земскихъ собраній.

Установленные закономъ 10 Іюня 1900 года сроки открытія засѣданій земскихъ собраній въ Московской губерніи вообще соблюдаются. Такъ Московское губернское земское собраніе открылось въ 1900 и 1901 г.г. 1-го и въ 1902 г. 2-го Декабря, т. е. не позднѣе указаннаго закономъ срока *), и лишь въ 1903 году, въ виду производства ревизіи земскаго управленія, земское собраніе, съ разрѣшенія губернатора, было отложено до Февраля 1904 г. Точно также въ указанный закономъ срокъ созываются и уѣздныя земскія собранія (обыкновенно въ послѣднихъ числахъ сентября). Занятія губернскаго земскаго собранія въ послѣдніе три года продолжались,

*) Открытіе собранія въ 1902 году 2-го Декабря объясняется тѣмъ, что 1-е Декабря приходилось въ этомъ году въ воскресенье—день неприсутственный.

включая перерывы, въ теченіе почти всего положеннаго для того закономъ нормальнаго двадцатидневнаго срока. Что касается уѣздныхъ земскихъ собраній, то они не только никогда не затягиваются долѣе установленнаго закономъ десятидневнаго срока, но почти всегда оканчиваются въ два—три дня; нѣкоторыя собранія оканчиваются въ одинъ день (Бронницкое въ 1902 году), другія продолжаются до пяти дней (Дмитровское въ 1903 году). Продолжительностью отличаются сессіи только Московскаго уѣзднаго земскаго собранія, длившіяся въ 1902 году съ 30 Сентября по 10-е Октября (11 дней) и въ 1903 году съ 30-го Сентября по 13 Октября (14 дней). Поздніе созывъ и окончаніе уѣздныхъ земскихъ собраній вынуждаютъ и губернское собраніе собираться въ послѣдній день назначеннаго для того срока. Но и при этомъ условіи промежутокъ времени между окончаніемъ сессіи уѣздныхъ собраній и днемъ открытія губернскаго обыкновенно длится не болѣе шести недѣль, а такъ какъ нѣкоторое время уходитъ еще на изготовленіе и печатаніе журналовъ уѣзднаго собранія, то въ дѣйствительности на ознакомленіе съ тѣми изъ обсуждавшихся въ уѣздномъ собраніи вопросовъ, которые должны поступать на разрѣшеніе губернскаго собранія, и на разработку ихъ для доклада собранію остается у губернской управы мало времени, вслѣдствіе чего она ежегодно обращается въ уѣздныя управы съ просьбой созывать и оканчивать сессіи уѣздныхъ собраній возможно ранѣе и торопиться доставленіемъ ей журналовъ собраній. Такъ какъ просьбы эти не всегда достигаютъ результата, то губернской управѣ приходится усиленно торопиться съ изготовленіемъ докладовъ, и, не смотря на это, на разсмотрѣніе очередного собранія своевременно поспѣваютъ обыкновенно доклады преимущественно смѣтнаго характера.

Засѣданія уѣздныхъ собраній въ теченіе сессіи происходятъ обыкновенно ежедневно, что касается губернскаго земскаго собранія, то въ 1900 и 1901 годахъ приходилось тотчасъ почти послѣ открытія собранія отсрочивать дальнѣйшія занятія на 6—7 дней для того, чтобы дать возможность гласнымъ сколько нибудь ознакомиться съ представляемыми управою при самомъ открытіи собранія докладами. Такой перерывъ не имѣлъ впрочемъ вліянія на общую продолжительность сессіи, которая не выходила за предѣлы назначеннаго закономъ срока и за

три сессіи 1900—1902 года засѣданій было 10, 9 и 13. Засѣданія происходятъ обыкновенно днемъ и лишь рѣдко назначаются сверхъ сего вечернія засѣданія; средняя продолжительность засѣданій 3—4 часа; часть этого времени уходитъ: въ первомъ собраніи на приведеніе вновь вступившихъ въ гласные лицъ къ присягѣ, на почтеніе памяти скончавшихся гласныхъ, на выраженіе признательности лицамъ, оказавшимъ услуги земству, на выборы секретарей собранія и другія подготовительныя дѣйствія, а въ послѣдующія—на обсужденіе журнала предыдущаго засѣданія, что отнимаетъ у собранія, судя по заявленію гласнаго М. П. Щепкина, много времени, въ виду длинноты журналовъ, что и вызвало въ 1902 году постановленіе собранія о чтеніи въ немъ, для сохраненія времени, лишь той части журнала, которая касается постановленія.

Посѣщаемость гласными земскихъ собраній.

Гласные уѣздныхъ земскихъ собраній, можетъ быть, потому что сессіи собраній непродолжительны, посѣщаютъ ихъ аккуратнѣе, чѣмъ губернскіе гласные. Въ общемъ за 1901 и 1902 г. г. на уѣздныхъ собраніяхъ присутствовало въ среднемъ до 75% гласныхъ, при чемъ всего аккуратнѣе посѣщали собранія гласные отъ сельскихъ обществъ, являющіеся обыкновенно почти въ полномъ составѣ (свыше 90%); отъ второго собранія являлось въ среднемъ около 80% и наименѣе аккуратны были гласные отъ перваго избирательнаго собранія, среднее число которыхъ за 1901 и 1902 г. г. было менѣе двухъ третей общаго числа гласныхъ этого разряда. Обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что число гласныхъ, посѣщающихъ собранія, къ концу трехлѣтія обыкновенно уменьшается, и это одинаково примѣнимо къ гласнымъ дворянамъ, не-дворянамъ и отъ сельскихъ обществъ.

Изъ общаго числа 58 гласныхъ губернскаго земскаго собранія на засѣданія очередныхъ сессій 1900—1902 годовъ являлось въ среднемъ 41, 35 и 37 гласныхъ. Только на одномъ изъ засѣданій означенныхъ сессій присутствовало 48 гласныхъ, но за то были засѣданія при наличности 32, 31 и даже 29 *) гласныхъ. За послѣдніе три года

*) Засѣданіе 13 Декабря 1902 года; для дѣйствительности засѣданія необходимо не менѣе 31 гласнаго; означенное засѣданіе считалось состоявшимся потому,

встрѣчались неоднократно случаи, когда засѣданія приходилось закрывать въ виду того, что, за уходомъ нѣкоторыхъ гласныхъ, оставшихся на лицо было менѣе, чѣмъ нужно для законнаго состава собранія, или когда назначенное засѣданіе не могло состояться, за неприбытіемъ законнаго числа гласныхъ *). Открывшееся въ 2 часа дня засѣданіе 13 декабря 1902 года уже къ 3 часамъ оказалось не имѣющимъ законнаго состава, такъ что въ слѣдующемъ засѣданіи 14 Декабря гласный Мартыновъ заявилъ, что противъ повторенія такого печальнаго явленія, какъ уходъ гласныхъ изъ собранія, необходимо принять какія либо мѣры. Собраніе постановило: 1) просить экзекутора управы, слѣдящаго за прибытіемъ и отбытіемъ гласныхъ изъ собранія, предупреждать гласныхъ, уѣзжающихъ изъ него, о возможности закрытія засѣданія вслѣдствіе ихъ отсутствія и немедленно сообщать предсѣдателю объ отбывающихъ гласныхъ и 2) просить гласныхъ не ставить собраніе въ такое положеніе, въ какомъ оно оказалось 13 Декабря 1902 года. Какъ разъ передъ началомъ этой сессіи, имѣвшей 13 засѣданій, предсѣдатель просилъ гласныхъ, въ виду обилія докладовъ, по возможности не разъѣзжаться ранѣе конца сессіи.

Если сопоставить число дѣйствительныхъ посѣщеній гласными засѣданій очередныхъ губернскихъ земскихъ собраній съ тѣмъ числомъ посѣщеній, которое должно бы получиться въ томъ случаѣ, если бы каждый гласный посѣтилъ всѣ засѣданія, то посѣщаемость засѣданій гласными отъ города Москвы составитъ въ среднемъ за 1900—1902 г.г. 50—60%; таковая же посѣщаемость гласными отъ уѣздовъ составитъ въ среднемъ за то же время 60—70%. Иными словами, гласные отъ города Москвы относительно менѣе посѣщаютъ засѣданія губернскаго земскаго собранія, чѣмъ гласные отъ уѣздовъ, что впрочемъ понятно, такъ какъ они болѣе интересуются лишь общими вопросами, а не нуждами мѣстнаго хозяйства. Въ общемъ, за трехлѣтіе 1900—1903 г.г. собранія

что признавалось достаточнымъ имѣть для законнаго состава не половину числа гласныхъ по расписанію (61), а половину дѣйствительно избранныхъ на трехлѣтіе (58), что, разумѣется, неправильно.

*) 11, 15 и 16 Декабря 1900 года, 1-го Декабря 1901 г. и 13 Декабря 1902 года.

наиболѣе часто посѣщались одними и тѣми же лицами, въ числѣ 30 *). Изъ числа гласныхъ девять не посѣтили ни одного засѣданія въ продолженіе одной сессіи, двое въ теченіе двухъ сессій и наконецъ одинъ за все трехлѣтіе ни разу не былъ въ земскомъ собраніи.

О неявкѣ въ засѣданія гласные доводятъ, хотя далеко не всегда, до свѣдѣнія предсѣдателя собранія, съ объясненіемъ причины (въ большинствѣ случаевъ нездоровье, служебныя занятія, домашнія обстоятельства). Повидимому, такія сообщенія дѣлаются не вполнѣ своевременно, такъ какъ 18 Декабря 1901 г. земское собраніе, ограничивающееся обыкновенно передъ закрытіемъ сессіи общимъ признаніемъ всѣхъ неявокъ уважительными, поручило потребовать отъ гласныхъ, не приславшихъ увѣдомленія о причинахъ неявки, объясненія о таковыхъ. Случаевъ наложенія взысканій за уклоненіе отъ явки въ собраніе въ практикѣ Московскаго губернскаго земства не было.

Число и родъ дѣлъ, вносимыхъ на обсужденіе земскихъ собраній.

На обсужденіе очередныхъ губернскихъ земскихъ собраній вносилось за 1900—1902 г.г. по 10 отчетовъ управы, по 2—3 доклада коммиссій ревизіонной и финансовой или какой либо другой и среднимъ числомъ свыше 30 докладовъ управы **). Въ общемъ это составляетъ приблизительно до 1.500 печатныхъ страницъ. Всѣ вносимые вопросы и доклады большей частью разсматриваются собраніями въ ту же сессію; на чрезвычайномъ собраніи 4 и 5 Іюня 1902 года осталось нераз-

*) Гласные отъ города Москвы: В. А. Бахрушинъ. Н. К. Вендрихъ, В. И. Герье, Н. И. Гучковъ, гр. М. С. Ланской, С. Н. Мамантовъ, А. Е. Армандъ, (7). Гласные отъ уѣздныхъ земствъ: Ф. А. Дѣтиновъ, Н. И. Ильинъ, А. Н. Ильинъ, Ф. Е. Клейстъ, Д. Н. Шиповъ, Ф. А. Головинъ, Ф. И. Тютчевъ, Ф. Ф. Кокошкинъ, П. П. Патрикѣевъ, В. Ф. Сумароковъ, В. Ф. Кокошкинъ, И. И. Егоровъ, М. П. Щепкинъ, А. А. Мозалевскій, К. К. Мазингъ, К. К. Тубенталь, М. В. Челноковъ, Н. И. Бландовъ, В. В. Пржевальскій, Н. Ю. Зографъ, Д. В. Мурановъ, П. А. Яновъ, Н. Н. Хмѣлевъ, Б. С. Баршевъ (23)

Д. Н. Шиповъ, Ф. А. Головинъ, Ф. И. Тютчевъ, К. К. Тубенталь, М. В. Челноковъ, П. А. Яновъ, Н. Н. Хмѣлевъ въ теченіе 1900—1902 г.г. не пропустили ни одного засѣданія.

**) Сверхъ того въ очередномъ собраніи 1902 года были предложены на обсужденіе 10 докладовъ, оставшихся неразрѣшенными отъ чрезвычайнаго собранія въ Іюнѣ того же года.

смотрѣнными 10 докладовъ вслѣдствіе закрытія собранія, за оказавшимся послѣ перерыва недостаткомъ законнаго числа гласныхъ. Дѣла вносятся на обсужденіе губернскаго земскаго собранія преимущественно по почину управы или по заявленіямъ гласныхъ, а равно по просьбамъ и жалобамъ частныхъ лицъ и учрежденій. Предложеній губернатора, внесенныхъ на разсмотрѣніе губернскаго земскаго собранія, было въ 1900 г.—2, 1901 г.—5 и въ 1902 г.—6; предложенія эти заключали въ себѣ главнымъ образомъ циркуляры и разъясненія Министерствъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ, объявленія о результатахъ ходатайствъ земства предъ правительствомъ и затѣмъ протесты губернатора на уѣздныя земскія смѣты и раскладки. Доклады управы не всегда сообщаются гласнымъ заблаговременно, т. е. до открытія собранія. Въ 1900 году такія существенно важныя дѣла, какъ докладъ ревизіонной коммиссіи и доклады управы по строительной части, о шоссейномъ сборѣ, о ходѣ работъ по улучшенію дорогъ новой сѣти, о смѣтѣ на содержаніе земскихъ шоссе и о домахъ губернскаго земства были предъявлены гласнымъ въ первое засѣданіе, а заключенія финансовой коммиссіи по нѣкоторымъ вопросамъ и доклады управы о дѣятельности губернской санитарной организаціи Московскаго земства, психіатрической больницѣ въ селѣ Мещерскомъ и о смѣтныхъ предположеніяхъ по земскимъ и казеннымъ шоссе были розданы уже въ теченіе сессіи. Позднее предъявленіе докладовъ гласнымъ явилось причиной отсрочки занятій собранія на нѣсколько дней (съ 1-го по 7-ое Декабря). Неизготовленіе къ началу земскаго собранія докладовъ о дѣятельности губернской санитарной организаціи Московскаго земства и о смѣтныхъ предположеніяхъ по земскимъ шоссе повторилось и въ слѣдующемъ 1901 году; докладъ ревизіонной коммиссіи не былъ напечатанъ, не были также готовы къ началу сессіи докладъ о ходатайствахъ уѣздныхъ земствъ и заключенія финансовой коммиссіи, въ томъ числѣ объ общемъ положеніи финансоваго хозяйства. Вслѣдствіе этого предсѣдатель губернской земской управы возбудилъ вопросъ, «угодно ли (собранію) сдѣлать перерывъ въ занятіяхъ или продолжать ихъ безпрерывно». Гласный Артыновъ высказался противъ перерыва, указывая на неудобство его для предсѣдателей уѣздныхъ управъ и земскихъ начальниковъ, глас-

ный же Кашаевъ находилъ, что гласные не могли ознакомиться съ только что розданными докладами, а потому считалъ отсрочку цѣлесообразной. Собраніе большинствомъ голосовъ высказалось за перерывъ до 7-го Декабря. Несвоевременное предъявленіе гласнымъ докладовъ въ 1900 и 1901 г.г. объяснялось управою краткостью промежутка времени между закрытіемъ уѣздныхъ собраній и 1 Декабря, конечнымъ срокомъ созыва губернскаго земскаго собранія, и невозможностью за этотъ промежутокъ разработать всѣ вопросы, предположенные къ внесенію на обсужденіе очередной сессіи. Въ 1902 году всѣ доклады, повидимому, были разосланы до открытія сессіи, такъ какъ вопроса объ отсрочкѣ не возникало, и въ журналѣ 1-го засѣданія не упоминается о задержкѣ докладовъ, но во всякомъ случаѣ поздняя разсылка такихъ докладовъ, на изученіе коихъ по сложности нѣкоторыхъ изъ нихъ (какъ, напримѣръ, денежный отчетъ управы) нужно положить много труда и времени, и въ этомъ случаѣ, вѣроятно, мѣшала большинству гласныхъ хорошо ознакомиться съ такой массой печатнаго матеріала. Результатомъ этого нерѣдко является, что весьма сложные хозяйственные вопросы, какъ напримѣръ, по отчетамъ ревизіонныхъ коммиссій, разсматриваются слишкомъ быстро.

На разсмотрѣніе уѣздныхъ земскихъ собраній въ сессіи 1902 и 1903 годовъ внесено было дѣлъ: по докладамъ земскихъ управъ и по заявленіямъ предсѣдателей собраній и гласныхъ — 467 и 532; по просьбамъ частныхъ лицъ и учрежденій — 166 и 186, по заявленіямъ разныхъ административныхъ лицъ и учрежденій — 53 и 67, наконецъ по предложеніямъ губернатора—29 и 18, слѣдовательно всего 715 и 803.

Всѣ вопросы, вносимые въ собраніе, подвергаются обыкновенно обсужденію въ ту же сессію и случаи совершеннаго неразсмотрѣнія дѣлъ сравнительно рѣдки.

Соединенныя засѣданія земскихъ собраній съ городскими думами происходили за послѣднія шесть лѣтъ только по уѣздамъ Московскому, для избранія членовъ коммиссіи по составленію списковъ присяжныхъ засѣдателей, и Коломенскому, для избранія почетнаго попечителя Коломенской мужской гимназіи и для разсмотрѣнія вопроса объ устройствѣ

боенъ и организаціи ветеринарно-санитарнаго надзора за провозомъ скота и обработкою животныхъ продуктовъ.

Чрезвычайныя собранія.

Невозможность, по краткости срока между закрытіемъ очередныхъ уѣздныхъ собраній и открытіемъ очередного губернскаго земскаго собранія, приготовить доклады для внесенія на обсужденіе послѣдняго была причиной созыва въ 1902 году чрезвычайнаго губернскаго земскаго собранія для разсмотрѣнія означенныхъ докладовъ. Чрезвычайное собраніе назначено было на 4 Іюня 1902 г. и имѣло всего лишь 2 засѣданія—4-го и 5-го Іюня, при наличности въ первомъ засѣданіи 40 гласныхъ и во второмъ 33. На обсужденіе собранія внесено было 16 докладовъ, 6 жалобъ и 1 заявленіе гласнаго, изъ которыхъ въ дѣйствительности были разсмотрѣны лишь жалобы, заявленіе и 5 докладовъ, такъ какъ оба засѣданія продолжались лишь 4 часа *) и закрылись за недостаткомъ, къ концу перерыва, законнаго числа гласныхъ, каковое вовсе не явилось въ засѣданіе, назначенное на 6 Іюня. Чрезвычайныхъ уѣздныхъ земскихъ собраній не было за послѣдніе три года до времени ревизіи въ уѣздахъ Верейскомъ, Звенигородскомъ, Клинскомъ и Серпуховскомъ, за послѣдніе два года—въ Волоколамскомъ и за 1903 годъ въ Богородскомъ, Дмитровскомъ и Коломенскомъ. Въ уѣздахъ Бронницкомъ, Можайскомъ и Рузскомъ созывалось за послѣдніе два года по одному чрезвычайному собранію, при наличности законнаго числа гласныхъ. Наиболѣе часто созываются чрезвычайныя собранія по Московскому уѣзду, каковыхъ было 2 въ 1901 г., одно въ 1902 г. и 2 въ 1903 году (до времени ревизіи).

Дѣлопроизводство земскихъ собраній.

Для завѣдыванія дѣлопроизводствомъ губернскаго земскаго собранія избирается нерѣдко по 2 и даже по 3 секретаря. Журналы губернскаго собранія составляются довольно обстоятельно, такъ какъ въ нихъ вкратцѣ излагается весь ходъ преній, съ указаніемъ, кто и какое мнѣніе высказалъ, но постановленія собранія не всегда достаточно мотивированы. Обыкновенно журналы подписаны болѣе чѣмъ половиной лицъ, участвовав-

*) Въ послѣднемъ засѣданіи собраніе посвятило часть времени чествованію памяти князя А. А. Щербатова и слушанію панихиды по этомъ лицѣ и бывшемъ Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ Сипягинѣ

шихъ въ засѣданіи. Журналъ каждаго засѣданія читается и утверждается въ началѣ слѣдующаго засѣданія; въ послѣднемъ засѣданіи сессіи читаются и утверждаются два журнала: предыдущаго и послѣдняго. Что касается журналовъ уѣздныхъ земскихъ собраній, то, за исключеніемъ Московскаго, Богородскаго и Коломенскаго уѣздовъ, гдѣ они составляются тѣмъ же порядкомъ, какъ и въ губернскомъ собраніи, журналы эти содержатъ простой перечень доложенныхъ собранію дѣлъ и принятаго по нимъ рѣшенія безъ указанія основаній, почему таковое состоялось. Въ большей части случаевъ не излагается даже сущности докладовъ, а дѣлается лишь ссылка на нумеръ ихъ, такъ что разсмотрѣніе этихъ журналовъ представляетъ немало затрудненій.

III. Губернскія и уѣздныя земскія управы

Личный составъ губернской земской управы.

Московская губернская управа состоитъ изъ предсѣдателя и пяти членовъ, слѣдовательно, число послѣднихъ не доведено до высшей, допускаемой закономъ, нормы, изъ чего можно заключить, что они не обременены занятіями сверхъ силы. По состоянію предсѣдатель и четыре члена управы—дворяне и принадлежатъ къ числу землевладѣльцевъ; только одинъ изъ членовъ потомственный почетный гражданинъ и имѣетъ неземельный имущественный цензъ. Высшее образованіе получили предсѣдатель и три члена управы; одинъ членъ управы со среднимъ образованіемъ и одинъ—съ домашнимъ. По времени служенія составъ управы довольно устойчивъ; только два лица, занимающія нынѣ должности членовъ управы, служатъ первое трехлѣтіе *), остальные же три, Ф. А. Головинъ, Н. Н. Хмѣлевъ и М. В. Челноковъ, состоятъ въ должности съ 1898, 1895 и 1893 г.г. и избраны вновь на слѣдующее трехлѣтіе, при чемъ послѣдній большинствомъ 43 голосовъ противъ 25 на вторичныхъ выборахъ послѣ первой забаллотировки.

За время дѣйствія въ Московской губерніи Положеній о земскихъ учрежденіяхъ 1864 и 1890 г.г., т. е. въ теченіе 38 лѣтъ, чле-

*) А. М. Нарбутъ, не баллотировавшійся на трехлѣтіе 1903 — 1906 г.г. вслѣдствіе тяжкой болѣзни, и баронъ Н. Г. Черкасовъ, избранный вновь.

нами губернской управы были 29 лицъ, при чемъ 10 изъ нихъ служили по крайней мѣрѣ по три трехлѣтія. Продолжительность службы членовъ Московской губернской управы распредѣляется слѣдующимъ образомъ:

7	трехлѣтій	пробылъ	одинъ	членъ	управы,
6	»	»	1	»	»
4	»	»	4	члена	»
3	»	»	4	»	»
2	»	»	3	»	»
1	»	»	10	»	»
менѣе	трехлѣтія	»	6	»	»

Особенною продолжительностью по времени служенія отличаются лица, занимающія должность предсѣдателя Московской губернской земской управы. Нынѣшній предсѣдатель ея, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Шиповъ, занимаетъ эту должность съ 1893 года; до него съ самаго начала введенія въ Московской губерніи земскихъ учрежденій въ 1865 году предсѣдателемъ управы былъ въ теченіе 28 лѣтъ безпрерывно Д. А. Наумовъ, имя котораго связано съ исторіей первоначальнаго развитія дѣятельности земства въ Московской губерніи и подъ ближайшимъ руководствомъ котораго было положено прочное начало всѣмъ отраслямъ земскаго хозяйства.

Замѣчательно, однако, что, не смотря на признанныя не только губернскимъ земствомъ, но и другими близко стоявшими къ земскому дѣлу лицами, заслуги Д. А. Наумова, каковое признаніе особенно выразилось при чествованіи осенью 1890 года двадцатипятилѣтняго юбилея службы его въ должности предсѣдателя управы, почти вслѣдъ за этимъ торжествомъ, именно въ слѣдующую за нимъ сессію, высказано было столько рѣзкихъ замѣчаній противъ дѣйствій управы, что какъ Д. А. Наумовъ, такъ и весь составъ губернской управы, заявили просьбу объ увольненіи ихъ отъ должностей. Хотя заявленіе это по настоятельной просьбѣ собранія было оставлено безъ послѣдствій, но на слѣдующей сессіи, 17 Января 1892 года, при выборахъ должностныхъ лицъ, Д. А. Наумовъ, баллотировавшійся одинъ, за отказомъ другихъ кандидатовъ, на должность пред-

сѣдателя губернской управы, избранъ былъ ничтожнымъ большинствомъ 3-хъ голосовъ. Изъ членовъ управы избранъ былъ лишь одинъ, что, по обычаямъ Московскаго земства, должно было выражать недовѣріе къ предсѣдателю; на повторенныхъ въ Мартѣ 1892 года выборахъ точно также избранъ лишь одинъ членъ управы, такъ что пришлось прибѣгнуть къ пополненію состава ея назначеніемъ двухъ членовъ губернаторомъ. Эти обстоятельства привели къ тому, что въ слѣдующую сессію губернскаго собранія какъ предсѣдатель, такъ и весь составъ губернской управы, сложили съ себя свои званія. Колебанія губернскаго земскаго собранія при выборахъ предсѣдателя управы отражались и на Д. Н. Шиповѣ, такъ послѣ выбора въ 1893 году на трехлѣтіе 1897—1900 г.г. онъ былъ выбранъ лишь 34 голосами противъ 19-ти. На слѣдующемъ земскомъ собраніи, въ засѣданіи 17 Марта 1899 года, Д. Н. Шиповъ заявилъ, что «въ продолженіи сессіи управа встрѣтила сплоченное противодѣйствіе со стороны большинства предсѣдателей уѣздныхъ управъ и не нашла поддержки и въ средѣ собранія», признакомъ чего, между прочимъ, Д. Н. Шиповъ указалъ на изъятіе изъ вѣдѣнія губернской управы училищъ губернскаго земства и передачу ихъ въ вѣдѣніе уѣздныхъ управъ. Это обстоятельство заставило Д. Н. Шипова сложить съ себя званіе предсѣдателя управы, послѣ чего отказались отъ своихъ должностей и всѣ члены губернской управы, «чтобы не стѣснять собраніе въ выборѣ предсѣдателя». Послѣ такого заявленія, въ засѣданіи 26 Марта 1899 года, Д. Н. Шиповъ по просьбѣ собранія, однако, вновь баллотировался и былъ избранъ уже большинствомъ 48 голосовъ противъ 10, а на общихъ выборахъ 1900 года даже 50 голосами противъ 13, но затѣмъ, на выборахъ текущаго 1904 года, изъ того же почти числа 62 голосовъ получилъ уже лишь 38 голосовъ.

Вышеизложенное указываетъ, между прочимъ, что члены губернской управы признаютъ себя вполнѣ солидарными съ предсѣдателемъ и считаютъ своей обязанностью одновременно съ нимъ слагать полномочія. Поэтому случаевъ забаллотированія лицъ, состоящихъ членами губернской управы, почти не бывало, напротивъ, послѣ выбора предсѣдателя они большей частью выбираются еще болѣе значительнымъ большинствомъ, какъ бы въ виду признанія и собраніемъ того же принципа солидар-

ности предсѣдателя съ членами. Исключеніемъ за послѣднее время было забаллотированіе въ послѣднюю сессію члена управы М. В. Челнокова, избраннаго впрочемъ черезъ мѣсяцъ вновь на вторичныхъ выборахъ большинствомъ 43 противъ 25 голосовъ.

Изъ числа лицъ, входящихъ нынѣ въ составъ губернской земской управы, предсѣдатель и двое членовъ состояли до избранія предсѣдателями уѣздныхъ земскихъ управъ.

Предсѣдатель губернской управы получаетъ содержанія 6.000 рублей и члены по 4.000 рублей *); общій расходъ на этотъ предметъ 26.000 рублей составляетъ 1,3% бюджета губернскаго земства. Означенное содержаніе, установленное въ 1865 году, послѣ введенія земскихъ учрежденій, въ размѣрѣ 2.000 руб. и 1.500 руб., въ 1868 году увеличено для предсѣдателя до 3.000 руб., въ 1871 году до 4.000 и 2.500 рублей и наконецъ по постановленію 20 Декабря 1889 года доведено до настоящей нормы. Такимъ образомъ содержаніе членовъ губернской управы превышаетъ содержаніе предсѣдателей уѣздныхъ управъ, за исключеніемъ Московской.

Личный составъ уѣздныхъ земскихъ управъ.

Та однородность и устойчивость состава, которыми отличается губернская земская управа, далеко не всегда встрѣчаются при уѣздныхъ выборахъ, гдѣ чаще встрѣчается дробленіе на партіи, нерѣдко настолько мелкія, что ни одна изъ нихъ не имѣетъ большинства голосовъ, необходимаго для проведенія намѣченнаго кандидата. Къ этому нужно прибавить и то, что въ уѣздныхъ выборахъ принимаютъ участіе и гласные отъ сельскихъ обществъ, воздѣйствіе на которыхъ легко можно произвести тѣмъ или другимъ способомъ, при чемъ это воздѣйствіе можетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ имѣть рѣшающій характеръ. Въ результатѣ дробленія партій составъ управы оказывается иногда выбраннымъ въ недостаточномъ числѣ, или отдѣльныя лица его проходятъ незначительнымъ большинствомъ, какъ это произошло при выборахъ на трехлѣтіе 1903—1906 г.г. по уѣздамъ Верейскому и Коломенскому, въ первомъ

*) Размѣръ содержанія наивысшій, примѣняющійся въ земскихъ губерніяхъ; средній размѣръ по этимъ губерніямъ—4.500 руб. предсѣдателю и 2.500 руб. членамъ, при наименьшемъ въ 3.000 и 1.500 рублей.

изъ которыхъ одинъ членъ управы не былъ избранъ вовсе, а во второмъ предсѣдатель управы прошелъ всего лишь однимъ голосомъ. Въ Рузскомъ уѣздѣ было выбрано на должность предсѣдателя одинаковымъ большинствомъ голосовъ два лица, выборъ изъ которыхъ пришлось дѣлать губернатору. Въ Московскомъ уѣздѣ оба выбранныхъ члена отказались тотчасъ послѣ выборовъ отъ должности, по партійнымъ соображеніямъ. Вторично назначаемые выборы, въ большинствѣ случаевъ, приводятъ отдѣльныя партіи къ соглашенію относительно того или другого кандидата, а потому и назначеніе личнаго состава управъ отъ правительства—рѣдкое явленіе. За трехлѣтіе съ 1897—1900 г.г. на должность члена управы *) такихъ назначеній было всего два и оба по Рузскому уѣзду: одинъ разъ вслѣдствіе неутвержденія губернаторомъ избраннаго кандидата, другой вслѣдствіе двукратно несостоявшихся выборовъ. Неутвержденіе губернаторомъ лицъ, выбранныхъ на должности предсѣдателей и членовъ уѣздныхъ земскихъ управъ, встрѣчается также крайне рѣдко. Съ 1897 года, по свѣдѣніямъ Московскаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, кромѣ вышеуказаннаго случая по Рузскому уѣзду, былъ случай неутвержденія одного изъ членовъ управы въ должности заступающаго мѣсто предсѣдателя.

По состоянію личный составъ уѣздныхъ управъ Московской губерніи преимущественно дворянскій, въ предсѣдатели избирались почти исключительно потомственные и лишь въ четырехъ случаяхъ личные дворяне. Членами управы за то же время были 33 дворянина, 7 почетныхъ гражданъ, 8 купцовъ, 4 мѣщанина, 20 крестьянъ и 9 лицъ другихъ сословій. Такимъ образомъ въ составѣ членовъ управъ послѣ дворянъ преобладаютъ лица сельскаго состоянія; въ трехлѣтіе съ 1900 года въ каждой земской управѣ было по одному члену крестьянину **). На трехлѣтіе съ 1903 года лица сельскаго состоянія избраны въ члены управы по семи уѣздамъ, при чемъ въ Рузскомъ даже на обѣ должности членовъ. Въ средѣ членовъ управъ изъ крестьянъ попадаются

*) При выборахъ на трехлѣтіе съ 1903 года случаевъ неутвержденія лицъ, избранныхъ въ предсѣдатели и члены уѣздныхъ земскихъ управъ, не было.

**) За исключеніемъ управъ: Клинской, Подольской и Серпуховской.

лица, хорошо знакомыя съ возложенными на нихъ обязанностями, но имѣются отдѣльные случаи, когда ихъ избираютъ только для счета, при чемъ въ этихъ случаяхъ они по своему положенію нѣсколько напоминаютъ бывшихъ засѣдателей отъ поселянъ въ уѣздныхъ полицейскихъ управленіяхъ.

За пять выборныхъ трехлѣтій (съ 1891 по 1906 г.г.) въ должности предсѣдателей уѣздныхъ управъ Московской губерніи избрано или назначено было 38 лицъ и въ должности членовъ тѣхъ же управъ— 81 лицо. Такъ какъ, въ случаѣ обновленія состава управъ въ каждое трехлѣтіе полностью, пришлось бы избрать 65 лицъ въ предсѣдатели и 130 въ члены управы, то слѣдуетъ прійти къ заключенію, что личный составъ управъ болѣе или менѣе устойчивъ. Главною причиною перемѣны лицъ, состоящихъ въ должности предсѣдателя управы, составляетъ отказъ отъ должности по собственному желанію. Изъ 19 случаевъ такого отказа 4 вызваны были избраніемъ въ члены губернской управы, 3— выборомъ на должности предводителя дворянства и одинъ — избраніемъ на должность предсѣдателя губернской управы. Перемѣна предсѣдателей, по неизбранію на новое трехлѣтіе, была лишь въ четырехъ случаяхъ. Напротивъ, главною причиною перемѣны членовъ управъ служитъ неизбраніе на послѣдующее трехлѣтіе (36%). Очевидно, что на должности членовъ управъ является менѣе соотвѣтственныхъ кандидатовъ, но за то весьма часто лица, признанныя подходящими на эту должность, служатъ продолжительное время, а нѣкоторые изъ нихъ прямо пользуются, такъ сказать, несмѣняемостью, что можно видѣть изъ слѣдующихъ данныхъ о продолжительности службы предсѣдателей и членовъ:

Число трехлѣтій.	Предсѣдатели.	Члены.
5	2	5 *)
4	3	7
3	5	7
2	6	19
1	15	33
менѣе трехлѣтія	7	10

*) Члены уѣздныхъ земскихъ управъ: Богородской—И. В. Леоновъ, Бронницкой—А. И. Звѣревъ, Волоколамской—Ф. А. Коротковъ, Звенигородской—Н. М. Ждановъ и Можайской—В. Н. Шуруповъ.

Изъ числа вышеуказанныхъ предсѣдателей управъ, служащихъ болѣе 5 трехлѣтій, предсѣдатель Богородской уѣздной земской управы Ломакинъ служитъ безсмѣнно съ конца шестидесятыхъ годовъ, а въ предсѣдатели Клинской уѣздной земской управы уже на пятое трехлѣтіе къ ряду избирается статскій совѣтникъ Аверкіевъ, состоящій одновременно и уѣзднымъ предводителемъ дворянства. Равнымъ образомъ значительная продолжительность служенія замѣчается и у отдѣльныхъ лицъ, состоящихъ членами управы; членъ Дмитровской уѣздной управы, крестьянинъ Тимофѣевъ, состоялъ въ должности члена непрерывно съ 1874 года по 1903 годъ и выбылъ изъ состава управы, за непзбраніемъ его волостнымъ сходомъ кандидатомъ въ гласные; по Верейской уѣздной земской управѣ за пять выборныхъ трехлѣтій членами управы было всего лишь три лица. Частыя перемѣны членовъ управъ до извѣстной степени объясняются также и сравнительно не высокимъ даже для провинціи размѣромъ вознагражденія, которое получаетъ за свой трудъ большая часть членовъ управъ, составляющаго въ среднемъ по губерніи 1.170 рублей, особенно при томъ условіи, что съ исполненіемъ обязанностей члена управы, какъ вообще общественной службой, сопряжены нѣкоторые побочные расходы. За такое вознагражденіе могутъ работать лица, или матеріально обезпеченныя помимо служебнаго вознагражденія, или убѣжденные приверженцы земской дѣятельности, или, всего чаще, мало подходящіе къ исполненію обязанностей члена. Кромѣ того нельзя не отмѣтить, что вознагражденіе членовъ управы въ среднемъ вдвое менѣе вознагражденія предсѣдателей (въ Верейскомъ даже въ три раза), между тѣмъ какъ трудъ членовъ управы едва ли настолько же менѣе труда предсѣдателя, самая же должность ихъ лишена той представительности въ глазахъ общества, какой пользуется должность предсѣдателя.

По отдѣльнымъ уѣздамъ оклады содержанія предсѣдателей и членовъ управы слѣдующіе:

Уѣзды:	Предсѣдателю.	Члену.
Богородскій	3.600 р.	1.500 р.
Бронницкій	2.000 »	1.000 »
Верейскій.	1.500 »	500 »
Волоколамскій	1.200 »	800 »

Уѣзды:	Предсѣдателю.	Члену.
Дмитровскій	2.000 р.	1.200 р.
Звенигородскій.	2.000 »	1.000 »
Клинскій	3.000 »	1.500 »
Коломенскій.	2.000 »	1.300 »
Можайскій	1.500 »	900 »
Московскій	5.000 »	1.800 » *)
Подольскій	3.000 »	1.500 »
Рузскій	1.500 »	1.000 »
Серпуховскій	2.000 »	1.200 »

Въ среднемъ по губерніи содержаніе личнаго состава управъ составляетъ всего 3,3% бюджета и только въ Можайскомъ и Рузскомъ уѣздахъ, не смотря на скромный размѣръ содержанія, доходитъ до 5%.

Сказанное выше о лицахъ, идущихъ на должности членовъ управы, подтверждается данными объ ихъ образовательномъ цензѣ; преобладаютъ между ними лица съ низшимъ образованіемъ, каковыхъ 42, т. е. болѣе половины общаго числа, тогда какъ съ среднимъ только 25 и съ высшимъ 14. Въ составѣ предсѣдателей наблюдается какъ разъ обратное явленіе. Здѣсь преобладаютъ лица съ высшимъ образованіемъ—23, съ среднимъ—13, съ низшимъ же образованіемъ всего 2.

Внутренній распорядокъ въ земскихъ управахъ.

Согласно ст. 100 Пол. Зем. Учр. на обязанности земскаго собранія лежитъ преподаніе правилъ, относящихся до внутренняго распорядка въ управахъ, а равно указаніе дѣлъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію оной; съ другой стороны управа должна составить постановленіе о распредѣленіи обязанностей между предсѣдателемъ и членами ея и представить таковое постановленіе на утвержденіе земскаго собранія. При ревизіи губернской и уѣздныхъ земскихъ управъ на мѣстѣ выяснилось, однако, что такихъ инструкцій и постановленій въ губернской земской управѣ нѣтъ. Равнымъ образомъ означенныхъ правилъ и инструкцій не имѣется въ уѣздныхъ управахъ Бронницкой и Подольской. Въ уѣздахъ Дмитровскомъ, Коломенскомъ, Можайскомъ, Рузскомъ и Серпуховскомъ не сдѣлано постановленій о внутреннемъ распорядкѣ въ управахъ. Всѣ тре-

*) Замѣститель предсѣдателя 2.000 руб.

буемые закономъ инструкціи и перечни, и при томъ подробно разработанные, имѣются лишь въ четырехъ управахъ: Верейской, Волоколамской, Клинской и Московской, при чемъ въ первыхъ трехъ управахъ инструкціи составлены, повидимому, по одному образцу. Въ большинствѣ управъ, гдѣ инструкціи имѣются, таковыя содержатъ лишь самыя общія указанія, какія дѣла подлежатъ коллегіальному обсужденію и какъ распредѣляются обязанности между предсѣдателемъ и членами управы. Обыкновенно это распредѣленіе производится по роду дѣлъ; въ нѣкоторыхъ же уѣздахъ (Богородскомъ, Дмитровскомъ и Рузскомъ) въ основаніе такого распредѣленія положено начало раздѣленія уѣзда на участки. Что касается указаній земскихъ собраній относительно внутренняго распорядка въ управѣ, то въ общемъ они сводятся къ чисто формальному опредѣленію количества часовъ занятій въ управѣ и времени, когда частныя лица могутъ обращаться въ нее по своимъ дѣламъ (преимущественно отъ 10 до 3 часовъ дня), къ раздѣленію канцеляріи управы на особыя дѣлопроизводства, преимущественно на общую канцелярію (она же секретарская часть) и бухгалтерію, въ нѣкоторыхъ управахъ сверхъ того на отдѣлы народнаго образованія и экономическій и строительную часть и наконецъ къ опредѣленію порядка дѣлопроизводства и обихода въ канцеляріи управы. Коллегіальному обсужденію подлежатъ вообще распоряженія о созывѣ земскихъ собраній, назначеніе сроковъ созыва избирательныхъ съѣздовъ и собраній для выбора гласныхъ, составленіе проектовъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ, приготовленіе докладовъ земскимъ собраніямъ и составленіе отчетовъ о денежныхъ оборотахъ по земскимъ суммамъ и состояніи подвѣдомственныхъ земству заведеній и имуществъ, разсмотрѣніе прошеній и жалобъ, дѣлъ о неправильныхъ постройкахъ и привлеченіи виновныхъ къ судебной отвѣтственности, опредѣленіе и увольненіе служащихъ въ земствѣ спеціалистовъ (врачей, ветеринаровъ, техниковъ, агрономовъ и т. д.), вопросы, касающіеся подрядовъ, поставокъ, утвержденіе счетовъ по расходамъ земскихъ суммъ и выдача денегъ по счетамъ и заявленіямъ и т. п. Наличность инструкцій не свидѣтельствуетъ, однако, чтобы дѣло и на практикѣ велось такъ, какъ указано въ инструкціяхъ, особенно въ томъ, что касается требованія о коллегіальномъ обсужденіи вопросовъ. При нормальномъ составѣ управы всего лишь изъ трехъ лицъ (предсѣ-

дателя и двухъ членовъ), отлучка одного изъ нихъ въ уѣздъ по дѣламъ земства уже нарушаетъ коллегіальность. Между тѣмъ въ дѣятельности управы встрѣчаются сплошь и рядомъ вопросы, не терпящіе отлагательства, и разрѣшеніе ихъ происходитъ отъ имени управы, при томъ числѣ членовъ, какое имѣется налицо, двухъ или даже одного, при чемъ такой порядокъ примѣняется по всякаго рода дѣламъ, не исключая денежныхъ *). Поэтому всѣ управы не соблюдаютъ преподанныя имъ правила относительно коллегіальнаго обсужденія дѣлъ, при чемъ обычай этотъ перешелъ даже и на дѣла, вовсе не требующія безотлагательнаго разрѣшенія; только однѣ управы дѣлаютъ это прямо и открыто (журнальныя постановленія такихъ управъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ встрѣчаются съ двумя подписями, а иногда и съ одной), другія же стремятся соблюдать требованія инструкціи хотя бы съ внѣшней стороны (подписи на журнальномъ постановленіи всѣ налицо, но сдѣланы отсутствовавшими при рѣшеніи дѣла членами управы заднимъ числомъ). При ознакомленіи съ дѣлопроизводствомъ на мѣстахъ, по поводу указаннаго отступленія отъ инструкцій, предсѣдатели и члены управъ давали объясненіе, сводящееся въ общемъ къ тому, что они настолько проникнуты единствомъ взглядовъ на вопросы, подлежащіе ихъ вѣдѣнію, что рѣшеніе того или другого дѣла, хотя бы однимъ изъ членовъ коллегіи, вполнѣ согласуется съ мнѣніемъ остальныхъ членовъ и на практикѣ рѣдко возникаетъ разномысліе въ ея составѣ; въ силу такого единства взглядовъ въ дѣйствіяхъ управы проводится начало отвѣтственности всѣхъ членовъ коллегіи за одного и каждаго изъ нихъ за всѣхъ остальныхъ; точное же соблюденіе инструкцій задерживало бы разрѣшеніе текущихъ земскихъ дѣлъ, во многихъ случаяхъ не терпящихъ замедленія. Такого рода объясненіе далъ, между прочимъ, въ одномъ изъ засѣданій губернскаго земскаго собранія, предсѣдатель губернской управы Д. Н. Шиповъ въ отвѣтъ на сдѣланныя замѣчанія объ отсутствіи коллегіальныхъ постановленій управы по произведеннымъ по смѣтѣ передержкамъ. Подобное объясненіе едва ли впрочемъ умѣстно для губернской земской управы, гдѣ достаточный кол-

*) Въ нѣкоторыхъ управахъ, напримѣръ Дмитровской и Коломенской, приходилось видѣть счета оплаченными по одной помѣткѣ предсѣдателя управы или члена, безъ предварительнаго утвержденія счета присутствіемъ управы.

легіальный составъ всегда имѣется налицо. Едва ли также возможно утверждать, что желательное, можетъ быть, единство взглядовъ на общее направленіе извѣстной дѣятельности должно сопровождаться и полнымъ согласіемъ во всѣхъ вопросахъ земскаго хозяйства, такъ какъ такое утвержденіе вело бы къ упраздненію самаго начала коллегіальности и даже къ стремленію устранить земское собраніе отъ участія въ разрѣшеніи этихъ вопросовъ.

Утвержденныя земскими собраніями предположенія управы о распредѣленіи обязанностей между предсѣдателемъ и членами имѣются во всѣхъ уѣздахъ, за исключеніемъ, какъ сказано выше, Бронницкаго и Подольскаго. При всемъ разнообразіи означеннаго распредѣленія по отдѣльнымъ уѣздамъ, оно въ общемъ сводится къ слѣдующему: на предсѣдателя возлагается общее наблюденіе за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ самой управѣ и за успѣшнымъ ходомъ вообще земскаго хозяйства; въ большинствѣ случаевъ предсѣдателю же предоставляется опредѣленіе и увольненіе служащихъ по общему дѣлопроизводству, кромѣ того въ завѣдываніе его выдѣляется какая нибудь одна или двѣ изъ отраслей земскаго хозяйства, преимущественно вопросы народнаго образованія; на одного изъ членовъ управы обыкновенно возлагается завѣдываніе денежною частью и исполненіе обязанностей казначея, къ завѣдыванію второго члена управы отходитъ дорожное дѣло и строительная часть; въ случаяхъ территоріальнаго распредѣленія обязанностей между членами управы, каждый изъ членовъ вѣдаетъ всѣ отрасли земскаго хозяйства въ отведенномъ ему участкѣ; казначейскія обязанности исполняются въ этомъ случаѣ членами управы либо по очереди (въ Рузскомъ уѣздѣ), либо кѣмъ нибудь изъ нихъ постоянно; при такомъ распредѣленіи обязанностей членовъ, на предсѣдателя возлагается только наблюденіе за общимъ ходомъ дѣлъ и распоряженія по общей канцеляріи и бухгалтеріи управы.

Дѣлопроизводство губернской земской управы.

Дѣлопроизводство губернской управы сосредоточено собственно въ канцеляріи или секретарской части, въ составъ которой входятъ общая регистратура, экзекуторъ и юрисконсультъ, и въ отдѣлахъ: народнаго образованія, статистическомъ, экономическомъ, врачебно-санитарномъ,

общественнаго призрѣнія, ветеринарномъ, оцѣночномъ, страховомъ и дорожномъ, раздѣляющемся на техническую и хозяйственную части. Сверхъ того въ составъ канцеляріи губернской управы входятъ: касса, бухгалтерія, контроль, библіотека, архивъ и эмеритальная касса. Общее наблюденіе за дѣлопроизводствомъ по всѣмъ отдѣламъ и ближайшее по канцеляріи, бухгалтеріи и контролю принадлежитъ предсѣдателю управы, дѣлопроизводство прочихъ отдѣловъ находится въ завѣдываніи членовъ управы. Во главѣ отдѣловъ статистическаго, экономическаго, контрольнаго и въ обоихъ подъотдѣлахъ дорожнаго состоятъ особые завѣдующіе, которые являются фактически помощниками членовъ управы и ближайшимъ образомъ вѣдаютъ дѣлопроизводство. Въ общемъ дѣлопроизводство управы поставлено широко и сама канцелярія производитъ впечатлѣніе большого министерскаго департамента. Составъ служащихъ въ ней лицъ слѣдующій:

Названіе учрежденій.	Число служащихъ.
Канцелярія управы	6
Контрольное отдѣленіе	9
Бухгалтерія	10
Касса	3
Отдѣлы:	
Статистическій	43
Оцѣночный	10
Учебный	4
Санитарный	26
Страховой	41
Экономическій	5
Ветеринарный	10
Дорожный	5
Эмеритальная касса	4
Итого	176 *)

*) Въ показанное число входятъ лишь лица, занимающіяся въ самой управѣ.

Содержаніе всего этого личнаго состава, подвергающагося впрочемъ небольшимъ случайнымъ колебаніямъ, обходится приблизительно около 140.000 рублей. При разнообразіи дѣлъ, обусловливающихъ столь значительное количество вольнонаемныхъ служащихъ, построенное въ 1897 г., обширное помѣщеніе управы уже въ 1901 г. оказалось недостаточнымъ для размѣщенія всѣхъ дѣлопроизводствъ и потребовалось произвести значительную къ нему пристройку. Но такъ какъ имѣющіеся въ настоящее время въ нѣкоторыхъ дѣлопроизводствахъ подъотдѣлы стремятся, повидимому, къ выдѣленію въ самостоятельные отдѣлы, то возникла уже мысль о дальнѣйшемъ расширеніи помѣщенія управы. Въ предвидѣніи этой надобности, на принадлежащемъ губернскому земству смежномъ съ зданіемъ управы участкѣ земли предполагается выстроить домъ съ такимъ разсчетомъ, чтобы онъ могъ быть отведенъ подъ канцелярію.

Не смотря на такой значительный наличный составъ служащихъ, канцелярское дѣлопроизводство не особенно развито. По общему регистраторскому журналу входящихъ бумагъ значится около 9 тысячъ, а исходящихъ около 5 тысячъ въ годъ. Впрочемъ нѣкоторыя дѣлопроизводства управы имѣютъ свои отдѣльные регистраторскіе журналы: именно для всѣхъ бумагъ—страховой отдѣлъ и для нѣкотораго рода бумагъ—отдѣлы дорожный, ветеринарный и санитарный; за 1902 г. по дорожному отдѣлу было входящихъ бумагъ—1.119, исходящихъ—1.206, по ветеринарному входящихъ—1.691, исходящихъ—1.692, по санитарному исходящихъ—3.004. Постановка дѣлопроизводства губернской земской управы въ канцелярскомъ отношеніи не особенно удовлетворительна. Дѣла надлежащимъ образомъ не формируются, отпусковъ въ дѣлахъ, большей частью, не оставляется, бумаги подшиваются къ дѣламъ даже не въ хронологическомъ порядкѣ, такъ что прослѣдить весь ходъ переписки по какому нибудь отдѣльному вопросу крайне затруднительно даже для дѣлопроизводителя и приходилось нерѣдко, при разсмотрѣніи дѣлъ, обращаться къ помощи лица, спеціально занимающагося данной отраслью. Неудовлетворительность дѣлопроизводства въ канцелярскомъ отношеніи сознается, впрочемъ, самою управою, не отрицающей, что оно нуждается въ упорядоченіи, каковое и стоитъ на очереди. Что касается общей

суммы расходовъ по дѣлопроизводству, то опредѣлить ее съ точностью довольно трудно, такъ какъ она разносится по отдѣльнымъ статьямъ смѣты, въ которыя одновременно съ содержаніемъ служащихъ въ губернской управѣ вносится иногда и содержаніе лицъ, служащихъ на мѣстахъ въ губерніи. Вышеприведенная цифра 140.000 рублей извлечена изъ вѣдомости, данной губернской управой; по проекту смѣты на 1903 годъ общій расходъ на содержаніе земскаго управленія показанъ въ суммѣ 244.000 рублей, въ томъ числѣ около 44.000 рублей, покрываемыхъ за счетъ спеціальныхъ источниковъ *). Сумма эта составляла около 12% годового бюджета.

Дѣлопроизводство въ уѣздныхъ земскихъ управахъ.

Что касается постановки дѣлопроизводства уѣздныхъ управъ, то она въ общемъ неудовлетворительна. При ознакомленіи съ дѣлами на мѣстахъ, служащіе въ канцеляріи нерѣдко съ трудомъ находили необходимыя бумаги, а иногда даже вовсе не могли предъявить такія важныя документы, какъ напримѣръ, торговые листы, безъ посторонней же помощи ориентироваться въ дѣлахъ почти невозможно. Въ объясненіе такихъ явленій ссылались на то, что управа стремится какъ можно менѣе тратить средствъ на канцелярскую часть и что бумажное дѣлопроизводство несовмѣстимо съ такимъ живымъ дѣломъ, какъ земское, требующимъ не столько переписки, сколько прямыхъ распоряженій на мѣстѣ и непосредственныхъ переговоровъ. Объясненіе это едва ли правильно, такъ какъ именно для живого дѣла нужно болѣе порядка и систематичности въ веденіи и постановкѣ дѣлопроизводства. Какъ ни похвально стремленіе къ сокращенію бумажнаго дѣлопроизводства, но и оно должно имѣть свои предѣлы, и дѣлопроизводство, особенно въ учрежденіи общественномъ, должно вестись въ такомъ порядкѣ, чтобы оно легко поддавалось ознакомленію лицъ и незнакомыхъ съ канцеляріей. Поэтому невниманіе къ внѣшней формѣ порядка въ дѣлахъ едва ли должно быть терпимо, а что удержать этотъ порядокъ возможно безъ затрудненія, доказываетъ примѣръ такихъ земствъ, какъ Бронницкое, Клинское и Богородское. Общее число служащихъ собственно въ 13 канцеляріяхъ уѣзд-

*) Пособіе отъ правительства на оцѣночныя работы, изъ страховыхъ суммъ, изъ шоссейнаго сбора и т. п.

ныхъ управъ 161, въ томъ числѣ въ канцеляріи Московской уѣздной управы 31. Такимъ образомъ среднее число служащихъ на остальныя 12 управъ составляетъ около 11, но, по отдѣльнымъ уѣздамъ, оно измѣняется отъ 6—въ Бронницкомъ и Верейскомъ до 15—въ Клинскомъ, Дмитровскомъ и Богородскомъ уѣздахъ. Въ это число не входятъ спеціалисты, какъ то агрономы, техники и землемѣры, хотя на лицахъ этихъ и лежитъ иногда часть канцелярскаго дѣлопроизводства. Общая сумма расходовъ по смѣтамъ 1903 года на содержаніе земскаго управленія во всѣхъ 13 уѣздахъ Московской губерніи составляла 250.776 рублей, т. е. нѣсколько болѣе 10% общаго ихъ бюджета.

IV. Особые органы земскаго управленія.

Подготовительныя коммиссіи губернскаго земскаго собранія.

Важную роль въ дѣятельности земскихъ учрежденій Московской губерніи играютъ многочисленныя, существующія какъ въ ряду губернскихъ, такъ и уѣздныхъ учрежденій, коммиссіи и совѣты. Особенность ихъ заключается, между прочимъ, въ томъ, что самая вліятельная часть этихъ учрежденій дѣйствуетъ какъ бы внѣ закона, такъ какъ не подходитъ по составу и роду занятій ни подъ 72, ни подъ 105 ст. Пол. Зем. Учр., и существованіе ихъ можетъ быть оправдываемо развѣ тѣмъ, что въ законѣ не существуетъ положительнаго запрещенія образовывать такія коммиссіи и совѣты. Тѣмъ не менѣе дѣятельность этихъ, такъ сказать внѣзаконныхъ, учрежденій въ нерѣдкихъ случаяхъ играетъ даже преобладающую роль въ земскомъ хозяйствѣ, перенося центръ тяжести дѣла завѣдыванія этимъ хозяйствомъ изъ рукъ лицъ выборныхъ въ распоряженіе вольнонаемныхъ лицъ, не имѣющихъ часто прочной связи съ интересами мѣстнаго населенія.

Обращаясь сначала къ учрежденіямъ, существующимъ при губернскомъ земствѣ, слѣдуетъ сказать, что за послѣднія два трехлѣтія (съ 1897 и 1900 г.г.) въ средѣ его существовали слѣдующія подготовительныя коммиссіи: 1) о просящихъ милостыню, 2) для разсмотрѣнія жалобъ и прошеній, 3) по устройству склада сѣмянъ и орудій при земскомъ домѣ, 4) по вопросу объ организаціи общественнаго призрѣнія въ гор. Москвѣ, 5) для выясненія отношеній губернскаго земства и

уѣздныхъ, 6) по изданію брошюры о значеніи и задачахъ страхованія, 7) по увѣковѣченію памяти Д. Ѳ. Самарина, 8) по разработкѣ вопроса о страхованіи рабочихъ, 9) по разработкѣ вопроса о печатномъ органѣ земства, 10) по постройкѣ сиротскаго пріюта, 11) по постройкѣ дома, 12) по вопросу о пересмотрѣ нормъ, опредѣляющихъ право участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, 13) по вопросу о сѣти дорогъ, подлежащихъ шоссированію, и 14) по вопросу объ организаціи общедоступной врачебной помощи населенію. Сверхъ этихъ, временно дѣйствующихъ, коммиссій, при земскомъ собраніи существуютъ еще постоянныя подготовительныя коммиссіи, къ каковымъ слѣдуетъ причислить такъ называемое совѣщаніе по вопросамъ народнаго образованія и коммиссіи для разсмотрѣнія протестовъ губернатора на смѣты и жалобъ и прошеній, обращенныхъ къ земскому собранію, и финансовую.

Изъ приведеннаго перечня видно, что почти всякій болѣе или менѣе важный вопросъ губернское земское собраніе передаетъ для разработки въ особую коммиссію. Составъ коммиссій—отъ 3 до 12-ти членовъ, срокъ полномочій ихъ опредѣляется или на трехлѣтіе, или до исполненія возложеннаго на нихъ порученія. Коммиссіи по постройкамъ носятъ отчасти исполнительный характеръ и дѣйствуютъ совмѣстно съ управой.

Особое вниманіе среди этихъ коммиссій обращаютъ на себя коммиссія для разсмотрѣнія протестовъ губернатора на смѣты, совѣщаніе по вопросамъ народнаго образованія и финансовая коммиссія. Въ составъ первой коммиссіи входятъ предсѣдатели земскихъ управъ, а не гласные. какъ это въ сущности требуется 72 ст. Положенія о земскихъ учрежденіяхъ для коммиссій, имѣющихъ подготовительный характеръ. Въ совѣщаніи по народному образованію участвуютъ точно также, наряду съ 12 гласными, предсѣдатели управъ и предводители дворянства, такъ что число членовъ его доходитъ до 40, т. е. около двухъ пятыхъ общаго состава земскаго собранія. Многолюдность совѣщанія послужила одной изъ причинъ предоставленія ему права избирать изъ своей среды особую подготовительную коммиссію для предварительной разработки поступающихъ въ совѣщаніе вопросовъ, въ виду трудности и даже невозможности разсмотрѣнія ихъ непосредственно въ самомъ совѣщаніи, при чемъ въ составъ этой подготовительной коммиссіи входятъ уже и лица, не имѣющія иму-

щественнаго ценза. Болѣе подробныя свѣдѣнія о дѣятельности совѣщанія помѣщены въ отдѣлѣ отчета по народному образованію.

Финансовая коммиссія, учрежденная взамѣнъ избиравшейся прежде на каждый годъ редакціонной, разсматривавшей смѣты доходовъ и расходовъ и нѣкоторые наиболѣе сложные доклады по порученію земскаго собранія, представляетъ собою постоянное учрежденіе, на обязанности котораго лежитъ предварительное разсмотрѣніе: 1) отчета губернской управы и ея доклада по отчетности и о денежныхъ средствахъ губернскаго земства для составленія заключенія о финансовомъ положеніи губернскаго земства; 2) доклада управы о смѣтѣ доходовъ и расходовъ для составленія заключенія о степени соотвѣтствія составленнаго проекта смѣты существующему финансовому положенію земства; 3) докладовъ управы, имѣющихъ своимъ предметомъ установленіе или измѣненіе какихъ либо правилъ, нормирующихъ дѣятельность губернскаго земства, и составленіе проектовъ обязательныхъ постановленій и инструкцій, и 4) предложеній управы или отдѣльныхъ гласныхъ, относящихся какъ къ финансовымъ, такъ и другого рода вопросамъ, впервые возникающимъ въ средѣ губернскаго собранія и нуждающимся въ провѣркѣ ихъ фактическими данными. Финансовая коммиссія избирается изъ гласныхъ въ числѣ 12, иными словами, въ составъ ея входитъ почти одна пятая общаго числа гласныхъ, положеннаго по закону для губернскаго земскаго собранія. Доклады должны поступать въ коммиссію не позднѣе, какъ за двѣ недѣли до открытія собранія, а свои заключенія она обязана представлять собранію въ печатномъ видѣ.

Изъ приведеннаго выше круга вѣдомства финансовой коммиссіи видно, что, съ одной стороны, она исполняетъ обязанности ревизіоннаго характера, заключающіяся въ критикѣ отчета управы съ точки зрѣнія общаго финансоваго положенія губернскаго земскаго хозяйства, дополняя собою ревизіонную коммиссію, провѣряющую отчетъ преимущественно въ бухгалтерскомъ и фактическомъ отношеніи, съ другой — представляетъ ту, предусматриваемую ст. 10 прил. къ ст. 6 Пол. Зем. Учр., особую коммиссію изъ гласныхъ, на которую земское собраніе можетъ возлагать предварительное разсмотрѣніе земскихъ смѣтъ и раскладокъ. По прочимъ своимъ обязанностямъ финансовая коммиссія является обыкновенной под-

готовительной коммиссіей, которой поручается предварительное разсмотрѣніе подлежащаго вѣдѣнію собранія того или иного вопроса. Особенностью финансовой коммиссіи въ этомъ отношеніи является лишь то, что извѣстные вопросы, предварительно разсмотрѣнія ихъ собраніемъ, обязательно поступаютъ на заключеніе финансовой коммиссіи, безъ особаго о томъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ постановленія собранія. Сюда относятся доклады управы, имѣющіе своимъ предмстомъ установленіе новыхъ или измѣненіе существующихъ правилъ, опредѣляющихъ дѣятельность губернскаго земства, проекты обязательныхъ постановленій и инструкцій и вопросы, впервые возникающіе въ средѣ собранія и нуждающіеся въ провѣркѣ ихъ фактическими данными.

Обозрѣніе дѣятельности финансовой коммиссіи за 1900—1902 г.г. приводитъ къ заключенію, что она исполняетъ всѣ тѣ обязанности, которыя на нее возложены земскимъ собраніемъ. Доклады ея по отчетамъ и проектамъ смѣтъ пространны; въ нихъ коммиссія указываетъ, въ какомъ состояніи находятся финансовое положеніе земства и его средства, какія мѣры слѣдуетъ принять для ихъ улучшенія и насколько предположенія управы въ этомъ отношеніи цѣлесообразны; въ большей части случаевъ предложенія коммиссіи сводятся къ признанію составленныхъ управою проектовъ смѣтъ и раскладокъ подлежащими утвержденію, а предлагаемыхъ управою мѣръ къ упорядоченію финансоваго положенія земства или къ усиленію его средствъ цѣлесообразными; вносимыя въ предположенія управы измѣненія или дѣлаемыя со стороны коммиссіи предложенія касаются обыкновенно частностей. Такимъ же образомъ коммиссія относилась и къ вопросамъ не финансоваго свойства, поступавшимъ на ея разсмотрѣніе. Такое согласіе коммиссіи съ управой служитъ впрочемъ отраженіемъ отношеній къ губернской управѣ со стороны земскаго собранія, въ тѣхъ же случаяхъ, когда въ земскомъ собраніи предложенія управы не встрѣчаютъ единогласнаго сочувствія, такое же разномысліе проявляется и въ финансовой коммиссіи. Такъ, напримѣръ, при обсужденіи вопроса о привлеченіи къ обложенію земскимъ сборомъ жилыхъ помѣщеній, прошедшаго въ собраніи лишь ничтожнымъ большинствомъ, обнаружилось разномысліе и въ средѣ членовъ коммиссіи, и согласіе съ предположеніемъ управы о необходимости означен-

наго обложенія прошло въ въ ней лишь четырьмя голосами противъ трехъ. При такомъ порядкѣ вещей совершенно естественно, что заключенія финансовой коммиссіи по вопросамъ финансоваго свойства принимаются земскимъ собраніемъ обыкновенно полностью или съ незначительными измѣненіями; нерѣдко ея предложенія проходятъ единогласно, не вызывая преній, что относится особенно къ проектамъ смѣтъ. Точно также единогласно и безъ преній принимались въ большинствѣ случаевъ земскимъ собраніемъ за три послѣдніе года и заключенія коммиссій по протестамъ губернатора на земскія смѣты и раскладки и по разсмотрѣнію жалобъ и прошеній, обращенныхъ къ земскому собранію. Нельзя умолчать, что при обсужденіи въ губернскомъ земскомъ собраніи 1898 года вопроса объ образованіи постоянной финансовой коммиссіи, взамѣнъ существовавшей прежде редакціонной, указывалось, что разсмотрѣніе докладовъ въ коммиссіи охлаждаетъ охоту гласныхъ къ работѣ и они полагаются уже всецѣло на коммиссію, но противъ этого не безъ основанія было замѣчено, что мнѣнія другихъ гласныхъ не исключаются работой коммиссіи, существованіе которой скорѣе оживляетъ веденіе дѣла; послѣ предварительнаго обсужденія доклада въ коммиссіи пренія по нему въ земскомъ собраніи сосредоточиваются уже на принципіальныхъ вопросахъ, а споры о деталяхъ отпадаютъ. Образованіе постоянной коммиссіи принято было однако незначительнымъ большинствомъ 20 противъ 16 голосовъ *).

Заключенія финансовой коммиссіи по проекту смѣтъ и раскладокъ и коммиссій по протестамъ губернатора на земскія смѣты и раскладки и по разсмотрѣнію жалобъ и прошеній, обращенныхъ къ земскому собранію, разсматривались земскими собраніями трехлѣтія съ 1900 г. въ теченіе одного послѣдняго дня сессіи.

Утвержденіе смѣты производится закрытой баллотировкой шарами и принято: въ 1901 г. большинствомъ 46 противъ 3, а въ 1902 г. только 28 противъ 17, благодаря тому, что въ этомъ году, въ виду

*) Постановленіе Моск. губ. зем. собр. сессіи 1898 г., стр. 8. Въ засѣданіи, въ которомъ обсуждался этотъ вопросъ, участвовало 53 лица, почему же въ баллотировкѣ приняло участіе лишь 36, изъ журнала не видно.

увеличенія обложенія на 0,1%, гласные отъ города Москвы остались при особомъ мнѣніи, считая такое повышеніе несправедливымъ и неправильнымъ въ отношеніи столицы.

Подготовительныя коммиссіи уѣздныхъ земскихъ собраній.

Избираемыя уѣздными земскими собраніями подготовительныя коммиссіи имѣютъ обыкновенно своимъ назначеніемъ разработку лишь отдѣльныхъ вопросовъ, для чего и учреждаются по мѣрѣ надобности.

По нѣкоторымъ уѣздамъ предварительное обсужденіе вопросовъ, вносимыхъ въ земское собраніе, возлагается на ревизіонныя коммиссіи. Въ Звенигородскомъ уѣздѣ ревизіонная коммиссія даетъ заключеніе почти по каждому болѣе или менѣе важному докладу управы независимо отъ того, связанъ ли онъ, непосредственно съ финансовой стороной земскаго хозяйства или нѣтъ. Въ Волоколамскомъ и Коломенскомъ уѣздахъ на разсмотрѣніе ревизіонной коммиссіи передаются ходатайства и жалобы, приносимыя земскому собранію. Коломенская ревизіонная коммиссія въ 1902 году возбудила ходатайство о томъ, чтобы на заключеніе ея поступали всѣ ходатайства санитарнаго и экономическаго совѣтовъ, а равно всѣ вообще доклады управы и проекты смѣтъ и раскладокъ съ тѣмъ, чтобы она созывалась не только предъ собраніемъ, но и среди года, по мѣрѣ исполненія управою порученій, собранія и накопленія дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію онаго. т. е. чтобы она была поставлена въ положеніе финансовой коммиссіи губернскаго земства. Предположенія коммиссіи были приняты собраніемъ, не смотря на заявленіе предсѣдателя управы, что передача на обсужденіе коммиссіи вопросовъ, не связанныхъ со смѣтами и отчетами, не цѣлесообразна и признается излишней въ большинствѣ земствъ, такъ какъ собраніе лишается въ этомъ случаѣ самостоятельности *). Въ 1902 году Клинское уѣздное земское собраніе избрало коммиссію въ составѣ 7 гласныхъ для выработки общаго плана дѣйствій по всѣмъ отраслямъ земскаго хозяйства и изысканія новыхъ источниковъ обложенія и подготовки матеріаловъ и соображеній по всѣмъ новымъ видамъ обложенія. Коммиссіи этой было присвоено наименованіе финансовой. Исполнивъ порученіе, она возбудила вопросъ объ обращеніи ея въ постоянную коммиссію.

*) Въ Коломенскомъ уѣздѣ, въ виду существованія партій, выборы состава управы дѣлались незначительнымъ большинствомъ.

Ревизіонная коммиссія губернскаго земства.

Установленныя ст. 10 прил. къ ст. 6 Пол. Зем. Учр. ревизіонныя коммиссіи существуютъ въ Московской губерніи повсемѣстно, при чемъ дѣятельность ихъ часто не ограничивается одной повѣркой денежной отчетности. Особенно это можно сказать о ревизіонной коммиссіи губернскаго земства. Коммиссія эта состоитъ изъ 10 гласныхъ, при чемъ въ числѣ ея членовъ встрѣчаются лица, входящія въ составъ органовъ, состоящихъ при управѣ, дѣйствія которой провѣряются коммиссіей. Члены ревизіонной коммиссіи трехлѣтія съ 1900 года Н. И. Бландовъ, В. Н. Мартыновъ и Ф. Е. Клейстъ состояли одновременно: первые два—членами губернскаго санитарнаго совѣта и послѣдній—кандидатомъ къ этимъ членамъ. Срокъ полномочій ревизіонной коммиссіи опредѣленъ въ три года, начиная съ перваго года даннаго трехлѣтія, такъ что отчетъ за послѣдній годъ онаго представляется собранію, избранному на новое трехлѣтіе. Изъ разсмотрѣнія дѣлъ ревизіонной коммиссіи земскаго собранія за послѣдніе три года видно, что обязанности ея не ограничиваются повѣркой одной лишь отчетности, но она производитъ также и фактическій осмотръ отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства. Собраніе 1899 года возложило на нее фактическій осмотръ всѣхъ земскихъ шоссе, съ усиленіемъ для этой цѣли состава коммиссіи четырьмя членами. Осмотръ былъ выполненъ лѣтомъ 1900 года, при чемъ коммиссія осмотрѣла также и психіатрическую и Петровскую лечебницы, Александровскій пріютъ и Кустарный музей, и послѣ доклада о результатахъ осмотра земскому собранію послѣднее признало желательнымъ, чтобы коммиссія и въ будущемъ не ограничивалась представленіемъ бухгалтерскаго отчета, а представляла отчетъ и по фактической повѣркѣ. Въ 1901 и 1902 г.г. осмотръ ограничивался лишь Кустарнымъ музеемъ, находящимся въ городѣ Москвѣ, но, по предложенію предсѣдателя губернской управы, собраніе очередной сессіи 1902 г. постановило просить коммиссію, если она признаетъ возможнымъ и нужнымъ, произвести вновь осмотръ земскихъ шоссе. Замѣчанія коммиссіи нерѣдко довольно существенны, такъ въ докладахъ ея за 1900, 1901 и 1902 г.г. отмѣчены: ежегодная убыточность страхованія лошадей въ Клинскомъ уѣздѣ, постоянная измѣнчивость инструкціи по дорожному дѣлу, неудовлетворительная постановка организаціи этого дѣла, отсутствіе описи недвижи-

мыхъ имуществъ, принадлежащихъ губернскому земству и неполнота плановъ для селеній. Особенно часто коммиссія останавливалась на перерасходахъ, допускаемыхъ управою, и замѣчанія объ этомъ проходятъ красною нитью во всѣхъ докладахъ ревизіонной коммиссіи. По отчету управы за 1899 годъ коммиссія обратила вниманіе, между прочимъ, на перерасходы, допущенные по содержанію психіатрической больницы, по ремонту лечебницъ Солнечногорской, Рукавишниковской и Осташовской и по постройкѣ дорогъ. Въ отчетѣ же за 1900 годъ коммиссіей указанъ перерасходъ по содержанію и ремонту лечебницъ, по содержанію психіатрической лечебницы *), по народному образованію, по устройству сельскаго хозяйства въ селѣ Мещерскомъ **), въ общей суммѣ слишкомъ на 100.000 руб., и наконецъ въ отчетѣ управы за 1902 г.—перерасходы въ 8.500 руб. 35 коп. по содержанію 12 лечебницъ и въ 5.849 руб. 74 коп. по ремонту лечебницъ. Вниманіе коммиссіи привлекъ на себя также общій перерасходъ по постройкѣ психіатрической больницы, по поводу котораго въ докладѣ коммиссіи говорится слѣдующее: «постройки въ психіатрической больницѣ всѣ закончены и обошлись земству въ 965.101 руб. 62 коп.; ассигновано было по смѣтамъ и поступило въ возвратъ расходовъ 725.650 руб. 46 коп. и израсходовано болѣе на 239.451 руб. 16 коп., изъ которыхъ 10.172 руб. 34 коп. на разныя потребности, смѣтами непредусмотрѣнныя, 49.868 руб. 21 коп. были разрѣшены собраніемъ въ счетъ смѣтъ будущихъ лѣтъ и остальные 179.410 руб. 61 коп. составляютъ перерасходъ противъ смѣтныхъ предположеній». Ревизіонная коммиссія остановилась также на томъ, что перерасходы производятся безъ коллегіальныхъ постановленій управы. Докладъ ком-

*) По поводу этого перерасхода, составлявшаго 34.301 рубль, коммиссія замѣтила, что въ 1901 г. при дѣйствіи новой смѣты, разработанной управою, совмѣстно съ финансовой коммиссіей и санитарнымъ совѣтомъ, и опредѣленной въ 208.366 руб. 34 коп. (вмѣсто бывшихъ 163.500 руб., т. е. болѣе, чѣмъ на 50.000 руб.), перерасходъ не долженъ бы имѣть мѣста, а желательно исполненіе смѣты даже съ нѣкоторымъ остаткомъ. Въ 1901 г. коммиссіею обнаруженъ остатокъ отъ смѣтной ассигновки по содержанію психіатрической больницы въ 8.667 руб. 74 коп.

**) По поводу этого перерасхода въ суммѣ 15.712 рублей коммиссія замѣчаетъ, что подробнаго отчета по постройкѣ зданій ей представлено не было, такъ какъ счета не всѣ закончены и невозможно точно установить стоимость возведенныхъ строеній.

миссіи о перерасходахъ, допускаемыхъ управою противъ смѣтныхъ назначеній, былъ предметомъ обсужденія очередного земскаго собранія 1900 года, при чемъ предсѣдателемъ управы было дано объясненіе въ томъ смыслѣ. что предусмотрѣть перерасходы въ большинствѣ случаевъ крайне трудно, когда же управа имѣла возможность предвидѣть ихъ, то докладывала объ этомъ земскому собранію; отсутствіе журнальныхъ постановленій о необходимости передержекъ, при солидарности членовъ управы, является лишь формальной неправильностью. Собраніе ограничилось постановленіемъ, чтобы управа, приступая къ расходу, непредусмотрѣнному смѣтой, предварительно составляла журнальное постановленіе. Фактическій осмотръ въ 1900 году нѣкоторыхъ отраслей хозяйства привелъ коммиссію къ заключенію, что перерасходы по ремонту больницъ объсняются недостаточной осторожностью и излишнею поспѣшностью въ примѣненіи разныхъ нововведеній при постройкѣ зданій и отсутствіемъ внимательнаго осмотра ихъ предварительно составленія смѣты по ремонту. Какъ примѣръ дѣятельности коммиссіи можно привести слѣдующее извлеченіе изъ доклада ея по осмотру ремонта, произведеннаго въ лечебницахъ: «перерасходъ въ Солнечногорской лечебницѣ главнымъ образомъ вызванъ постановкой взамѣнъ предполагавшагося механическаго двигателя для качки воды—калорическаго двигателя, выписаннаго изъ заграницы, для установки котораго пришлось переустроить колодезь и построить надъ нимъ каменную будку. Остальная часть перерасходовъ пала на другія работы. Такъ, при ремонтѣ половъ выяснилось, что подъ стѣнами дома врача не оказалось фундамента и пришлось его подводить почти подъ половиной зданія, благодаря чему пришлось разрѣшить цѣлый рядъ другихъ исправленій, печей, накатовъ, водопроводовъ и т. п... Непрочность же зданія, его ветхость или наконецъ отсутствіе подъ зданіемъ фундамента, какъ это оказалось въ Солнечногорской лечебницѣ, кажется, весьма легко поддается глазу и наблюдательности опытнаго архитектора, а потому прежде, чѣмъ просить у собранія извѣстную ассигновку на перестройку и ремонтъ зданія, слѣдуетъ предварительно его внимательно осмотрѣть съ заключеніемъ архитектора. При этомъ надо замѣтить, что и въ прошломъ году на эту же лечебницу былъ перерасходъ въ 4.153 руб. 28 коп.

«По Осташовской лечебницѣ перерасходъ въ 4.435 руб. 6 коп., при ассигновкѣ всего 400 руб., вызванъ совершенно исключительными обстоятельствами, а именно благодаря глинобитнымъ зданіямъ, въ которыхъ появились трещины, принявшія угрожающій характеръ, не смотря на то, что зданія больницы выстроены въ 1895 и 1896 годахъ и обошлись въ 11.614 руб.; по осмотрѣ зданій г-мъ предсѣдателемъ управы при участіи инженера рѣшено было разобрать стѣны родильнаго пріюта, замѣнивъ ихъ деревянными; стѣны же амбулаторіи снаружи и снутри обшили досками и стянули желѣзными болтами.

Подобный случай долженъ дать хорошій урокъ въ будущемъ, насколько надо осторожно, не спѣша и по-немногу, вводить разныя нововведенія при постройкѣ зданій. Вѣдь, приложивши къ истраченнымъ въ 1895 г. 11.614 руб. перерасходъ нынѣшняго года въ 4.153 руб., губернское земство могло бы имѣть каменныя зданія, не только не грозящія паденіемъ, но и требующія весьма малаго ремонта. Относительно передержекъ вообще ревизіонная коммиссія высказалась въ прошломъ (1902-мъ) году о необходимости, чтобы въ дѣлахъ управы были журнальныя постановленія, хотя бы и съ краткими мотивами о необходимости извѣстной передержки по тому или другому отдѣлу. Таковыхъ постановленій въ дѣлахъ управы не оказалось, а имѣются лишь письменныя заявленія разныхъ лицъ на предметъ перерасхода и на этихъ заявленіяхъ помѣщены резолюціи одного члена управы объ удовлетвореніи просимаго.

По фактическому осмотру Петровской лечебницы ревизіонная коммиссія нашла, что: хирургическій каменный корпусъ представляетъ изъ себя прекрасное зданіе. Имѣется широкій корридоръ и масса свѣта. Плохи лишь ватеръ-клозеты въ смыслѣ распространяющагося въ нихъ дурного запаха, не смотря на сдѣланные въ нѣкоторыхъ изъ нихъ камины. Несовершенства ватеръ-клозетовъ относятся рѣшительно ко всѣмъ зданіямъ больницы.

Помѣщенія родильнаго пріюта сами по себѣ не дурны, но крайне опасны въ пожарномъ отношеніи. Лѣстницы узки и деревянныя, и хотя изъ одной изъ комнатъ и имѣется балконъ, но безъ наружной лѣстницы, такъ что на случай пожара остается лишь броситься съ балкона или изъ оконъ внизъ, подвергая свою жизнь опасности. На это, кажется,

слѣдуетъ обратить серьезное вниманіе и въ возможно скоромъ времени. Прачечная мала. Въ ней могутъ стирать не болѣе двухъ лицъ. Въ гигіеническомъ отношеніи она не имѣетъ никакихъ приспособленій. Воздухъ очень тяжелъ. По объясненіямъ докторши г-жи Архангельской бѣлье вообще имѣется при больницѣ въ очень ограниченномъ количествѣ, такъ что стирка почти постоянная, а потому желательна перестройка и усовершенствованіе прачечной. Сушилка тоже очень плоха. Въ ней имѣется маленькая желѣзная печь съ трубами и сушка бѣлья производится весьма медленно, такъ что часто бываетъ задержка въ бѣльѣ. Кухня не дурна, но въ ней малы и русская печь, и плита, а также мала и кладовая возлѣ кухни».

Наряду съ недостатками коммиссія отмѣчаетъ и достоинства въ веденіи дѣла, не всегда, однако, соотвѣтствующія дѣйствительности, такъ, напримѣръ, заключеніе ея о высокой степени совершенства постановки дѣлопроизводства эмеритальной кассы предсѣдатель управы призналъ слишкомъ оптимистическимъ, указавъ, что дѣло не находится еще на степени совершенства.

Доклады коммиссіи 1901 и 1902 г.г., за отсутствіемъ производства фактическаго осмотра, сводятся къ повѣркѣ отчетности, отмѣчая преимущественно перерасходы. Они изложены вообще въ очень примирительномъ тонѣ; замѣчаемые недостатки она тутъ же смягчаетъ приведеніемъ извиняющихъ обстоятельствъ. Такъ, говоря въ докладѣ 1900 года о перерасходахъ, коммиссія замѣчаетъ, что хотя они и нежелательны, но нѣкоторые изъ нихъ вызываются самою жизнью и предусмотрѣть ихъ, къ сожалѣнію, не всегда возможно; докладывая о неисполненіи управою порученія собранія о переработкѣ дорожнаго положенія, коммиссія тутъ же заявляетъ, что выработка проекта новой дорожной организаціи встрѣтила препятствіе въ томъ обстоятельствѣ, что къ завѣдыванію дорожнымъ дѣломъ было призвано новое лицо, мало ориентированное въ вопросахъ дорожнаго хозяйства; указаніе коммиссіи на убыточность страхованія лошадей въ Клинскомъ уѣздѣ сопровождается замѣчаніемъ, что управа приняла строгія мѣры къ устраненію злоупотребленій и т. п. Заключеніе по сдѣланнымъ замѣчаніямъ не было, однако, опредѣленно высказано коммиссіей и когда при обсужденіи доклада было

спрошено, что же именно коммиссія предлагаетъ, то въ отвѣтъ на это было сказано, что ея заключеніе сводится къ тому, что отчетъ управы слѣдуетъ утвердить и просить управу принять къ руководству всѣ сдѣланныя замѣчанія. Такое неопредѣленное заключеніе вызвало пренія въ собраніи и заявленіе одного гласнаго о желательности установленія правилъ для составленія докладовъ коммиссіи. Можетъ быть во избѣжаніе подобныхъ недоразумѣній доклады ревизіонной коммиссіи за 1901—1902 г.г. ограничивались почти одной бухгалтерской отчетностью и были приняты собраніемъ безъ преній. Такая безцвѣтность ихъ вызвала, вѣроятно, порученіе собранія сессіи 1902 г. произвести по возможности осмотръ земскихъ шоссе.

Денежные отчеты управы предъявлены были ревизіонной коммиссіи для повѣрки въ 1901 и 1902 г.г. лишь въ концѣ Октября, т. е. всего лишь за мѣсяцъ до открытія очередной сессіи земскаго собранія, на обсужденіе котораго они вносились.

Уѣздныя ревизіонныя коммиссіи.

Ревизіонныя коммиссіи уѣздныхъ земскихъ собраній избираются въ составѣ обыкновенно 3-хъ членовъ, въ нѣкоторыхъ уѣздахъ число членовъ доходитъ до 5—6—7, не считая кандидатовъ (по уѣздамъ Дмитровскому, Московскому, Подольскому, Серпуховскому). Полномочія коммиссій продолжаются три года. Особыхъ инструкцій, опредѣляющихъ порядокъ дѣйствій коммиссій, земскими собраніями не установлено. Вопросъ объ изданіи подобнаго рода инструкцій возбуждался въ очередномъ Московскомъ уѣздномъ собраніи 1891 года, которое оставило, однако, его открытымъ, постановивъ: «никакой инструкціи для ревизіонной коммиссіи пока не издавать и не приступать къ выработкѣ». Нѣкоторыя правила для дѣйствій ревизіонной коммиссіи Московскаго уѣзднаго собранія впрочемъ имѣются въ постановленіи, составлявшемся еще 2 Ноября 1867 года, а именно: «на обязанности ревизіонныхъ коммиссій должна лежать не только повѣрка отчета управы по денежнымъ суммамъ, но и ревизія отчета о всѣхъ дѣйствіяхъ управы со всѣми къ нему приложеніями, а равно обзоръ тѣхъ дѣлъ и распоряженій управы, которыя тѣсно связаны съ отчетами денежнымъ и о дѣйствіяхъ, которыя обращаютъ на себя особенное вниманіе по успѣшности или неудачѣ исполненія ихъ; эта послѣдняя ре-

визія должна производиться по мѣрѣ возможности, какъ относительно времени, такъ и средствъ коммиссіи для выполненія ея. При этомъ коммиссіи можетъ быть предоставлено заявлять собранію и о личной дѣятельности членовъ управы въ тѣхъ случаяхъ, когда коммиссія найдетъ нужнымъ обратить особенное на нее вниманіе собранія». Въ большинствѣ уѣздовъ ревизіонныя коммиссіи ограничиваются разсмотрѣніемъ лишь денежнаго отчета управы, т. е. выполняютъ только ту обязанность, которая прямо возложена на нихъ закономъ. Въ Московскомъ уѣздѣ, по установившемуся порядку, контролю коммиссіи дѣйствія управы подлежатъ въ полномъ объемѣ, какъ по веденію отчетности и дѣлъ въ самой управѣ, такъ и по состоянію подвѣдомственныхъ ей учрежденій въ уѣздѣ. Въ Клинскомъ, Коломенскомъ и Можайскомъ уѣздахъ коммиссія ревизуетъ земское хозяйство, какъ съ финансовой, такъ и съ фактической стороны. Подольское очередное уѣздное собраніе 1902 г. предоставило членамъ ревизіонной коммиссіи, согласно просьбѣ послѣдней, право, при проѣздѣ по той или другой мѣстности, ревизовать больницы и школы, находящіяся въ вѣдѣніи уѣзднаго земства. Доклады коммиссій, провѣряющихъ одну отчетность, кратки, если въ нихъ и встрѣчаются какія либо замѣчанія, то большею частью формальнаго свойства и заключеніе коммиссіи сводится къ тому, чтобы отчетъ управы утвердить. Постановленія собраній по этого рода докладамъ точно также кратки: докладъ коммиссіи принять и отчетъ управы утвердить; не рѣдки случаи, когда собраніе принимаетъ доклады и безъ всякихъ преній, по крайней мѣрѣ о таковыхъ въ журналахъ его не упоминается. Иной характеръ носятъ и болѣе содержательны доклады тѣхъ коммиссій, которыя производятъ фактическую повѣрку состоянія земскаго хозяйства, или по крайней мѣрѣ входятъ въ оцѣнку дѣйствій управы. Такъ Клинская ревизіонная коммиссія въ докладахъ 1902 и 1903 г.г. разсматриваетъ по существу состояніе врачебной, санитарной и экономической частей земскаго хозяйства и дѣла народнаго образованія, указываетъ слабыя стороны ихъ постановки и намѣчаетъ мѣры къ упорядоченію названныхъ частей, обращая вниманіе, между прочимъ, на слабую посѣщаемость санитарнаго совѣта гласными. Этимъ, по мнѣнію коммиссіи, несомнѣнно ослабляется дѣятельность совѣта и авторитетность его постановленій, осужденныхъ оставаться благими

пожеланіями, безъ дѣятельной поддержки ихъ собраніемъ, черезъ гласныхъ, освѣдомленныхъ съ ходомъ работъ совѣта. Въ актѣ ревизіонной коммиссіи Можайскаго уѣзднаго земскаго собранія указывается на рядъ неправильныхъ и нехозяйственныхъ, по мнѣнію коммиссіи, дѣйствій управы и подчиненныхъ ей лицъ; напримѣръ, на неудобство привлеченія врачей къ непосредственному завѣдыванію постройками или ремонтомъ, какъ несовмѣстнаго съ правильной постановкой медицинскаго дѣла; на дороговизну суточнаго довольствія больныхъ въ Тропаревской лечебницѣ, на отсутствіе инвентарей въ нѣкоторыхъ больницахъ, на неудачную постройку земской городской больницы, полнаго и подробнаго отчета по каковой постройкѣ вовсе не составлено, на отсутствіе въ нѣкоторыхъ случаяхъ оправдательныхъ документовъ, на крайне небрежное составленіе раскладки и т. п. Коломенская ревизіонная коммиссія, производя повѣрку строительныхъ работъ, даетъ заключеніе объ ихъ пригодности и въ актѣ за 1899 годъ указываетъ, между прочимъ, на неудобство сдачи подряда по постройкѣ гласному, какъ могущему вліять на земское собраніе.

Подольская ревизіонная коммиссія въ отчетѣ 1903 г., повторяя обычныя указанія на перерасходы, замѣчаетъ однако, что благодаря настояніямъ собранія они нѣсколько уменьшились. При этомъ она указываетъ на необходимость болѣе тщательнаго составленія смѣты, при каковомъ немыслимъ былъ бы перерасходъ по содержанію земскаго управленія въ 1.860 руб. При обсужденіи отчета указывалось, между прочимъ, на то, что, судя по отпущенной на разъѣзды суммѣ, предсѣдатель, два члена управы и завѣдывающій хозяйственной частью училищъ проѣхали по уѣзду около 14.000 верстъ за годъ.

Въ Дмитровскомъ очередномъ земскомъ собраніи 1903 г., по прочтеніи доклада ревизіонной коммиссіи, однимъ изъ членовъ ея было заявлено, что онъ предлагалъ произвести болѣе обширную провѣрку отчета управы, не ограничиваясь бумажной стороной дѣла, при чемъ указывалъ, что по предложенію коммиссіи въ 1901 году земское собраніе признало желательнымъ упорядочить отчетность по больницамъ и школамъ, между тѣмъ и въ настоящемъ году отчетность по школамъ представлена безъ оправдательныхъ документовъ. Соглашаясь, что требовать тако-

выхъ иногда невозможно, означенный членъ коммиссіи признавалъ желательнымъ, въ виду чрезвычайнаго разнообразія расходовъ по нѣкоторымъ школамъ, нѣсколько ихъ урегулировать. Указаніе это, однако, было оставлено безъ послѣдствій въ виду, между прочимъ, заявленія гласнаго Рихтера (онъ же предсѣдатель Московской уѣздной управы), что для него непонятна цѣль сдѣланнаго замѣчанія.

Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ, преимущественно тамъ, гдѣ земское хозяйство подвергается фактической повѣркѣ, наблюдаются столкновенія между ревизіонной коммиссіей и управой, принимающія иногда довольно острый характеръ. Такъ въ Можайскомъ уѣздѣ управа сама устранила гласнаго Людоговскаго отъ предсѣдательствованія въ коммиссіи, ссылаясь на потерю этимъ лицомъ ценза. Слѣдствіемъ этого явилось неразсмотрѣніе отчетовъ управы за 1901 и 1902 г.г. *). Распоряженіе управы объ устраненіи Людоговскаго было отмѣнено губернаторомъ, но когда Людоговскій просилъ сдѣлать перерывъ сессіи на четыре дня для обревизованія отчета управы, то въ этотъ ему было отказано большинствомъ 20 голосовъ противъ семи. Такимъ образомъ повѣрку отчета пришлось сдѣлать во время сессіи, при чемъ обнаружены значительныя упущенія по счетоводству, что управа объяснила недостаткомъ служащихъ, каковое объясненіе и принято было къ свѣдѣнію.

Ревизіонная коммиссія Коломенскаго уѣзднаго земства въ докладѣ очередному земскому собранію 1903 года заявила, что, будучи только что избрана, она по краткости времени, даннаго ей для разсмотрѣнія отчета за 1902 и 1903 г.г., не имѣла возможности не только произвести какой либо фактической ревизіи, но даже провѣрить, производились ли расходы въ предѣлахъ смѣтныхъ назначеній, между тѣмъ по нѣкоторымъ соображеніямъ необходимо произвести фактическую ревизію, по провѣркѣ же одной бухгалтерской части затруднительно предложить утвердить отчетъ. Согласно просьбѣ коммиссіи, собраніе отложило утвержденіе отчета до будущаго очередного или чрезвычайнаго собранія. По объясненію, данному предсѣдателемъ собранія въ засѣданіи, необходимость

*) Въ 1901 году ревизіонная коммиссія провѣряла отчеты управы сразу за два года 1899 и 1900.

избрать коммиссію въ теченіе сессіи вызвана была тѣмъ, что составъ гласныхъ обновился по выборамъ 1903 года и такимъ образомъ прежняя коммиссія утратила свои полномочія. Заявленная нѣкоторыми гласными просьба сдѣлать перерывъ сессіи какъ для повѣрки отчета, такъ и въ виду того, что самые важные доклады розданы лишь въ самомъ собраніи, оставлена была собраніемъ безъ послѣдствій.

Характернымъ примѣромъ отношеній къ ревизіямъ служитъ инцидентъ, происшедшій во время моей ревизіи въ Московскомъ уѣздномъ собраніи. Представленный отъ имени ревизіонной коммиссіи докладъ указывалъ, что многія порученія собранія управой не исполнены, что по постройкамъ исполнительныхъ плановъ не имѣется и въ особенности, что въ теченіе семи лѣтъ происходятъ постоянные перерасходы, совершенно запутывающіе финансовое положеніе земства. Докладъ этотъ вызвалъ настолько бурныя пренія, что предсѣдатель управы заявилъ, что въ виду такихъ напрасныхъ обвиненій онъ оставитъ службу. Вслѣдствіе такого страстнаго направленія преній, а также и того, что гласные не могли прійти къ заключенію по поводу только что прочитаннаго имъ заключенія коммиссіи, собраніе постановило докладъ ревизіонной коммиссіи, по отпечатаніи его, разослать гласнымъ, а затѣмъ разсмотрѣть въ экстренной сессіи. Между тѣмъ при ревизіи уѣздной управы, произведенной мною черезъ три недѣли послѣ этого инцидента, оказалось, что порученіе это исполнено не было и самый докладъ въ управу ревизіонной коммиссіи переданъ не былъ. По запросу моему оказалось, что и у предсѣдателя ревизіонной коммиссіи его нѣтъ, а затѣмъ нашелся и былъ представленъ мнѣ лишь черновикъ доклада, оказавшійся у члена ревизіонной коммиссіи Челнокова, его составлявшаго. При разсмотрѣніи отпечатаннаго по этому черновику, заключавшему много поправокъ и измѣненій, доклада въ засѣданіи собранія 28 Ноября 1903 года обнаружилось, что нѣкоторые члены ревизіонной коммиссіи и даже самъ предсѣдатель ея не читали его. Въ результатѣ предсѣдатель и члены ревизіонной коммиссіи, въ виду проявившагося между ними разногласія, сложили съ себя званія, при чемъ какого либо постановленія по существу доклада сдѣлано не было. По объясненіямъ нѣкоторыхъ лицъ, все это дѣло возникло на почвѣ личныхъ отношеній, и потому были употреблены старанія замять его.

Разсмотрѣніе докладовъ ревизіонныхъ коммиссій указываетъ, что въ большинствѣ случаевъ онѣ приступаютъ къ ревизіи незадолго предъ собраніемъ. Такимъ несвоевременнымъ приступомъ къ работамъ можно объяснить, напримѣръ, то, что испещренный цифрами вышеупомянутый докладъ Московской ревизіонной коммиссіи не только не былъ сообщенъ гласнымъ заблаговременно, но даже и не отпечатанъ, а между тѣмъ въ немъ предлагалось собранію высказать положительное заключеніе о дѣятельности управы.

Санитарные и экономическіе совѣты.

Совершенно особо отъ вышеупомянутыхъ подготовительныхъ коммиссій стоятъ санитарные и экономическіе совѣты, которые хотя и считаются въ большинствѣ случаевъ состоящими при земскихъ управахъ Московской губерніи, но ни въ какомъ случаѣ не подходятъ, ни по своему составу, ни по назначенію, къ разряду учрежденій, предусмотрѣнныхъ ст. 105 Пол. Зем. Учр., и слѣдовательно не имѣютъ подъ собой законной почвы. Изъ числа этихъ учрежденій наибольшее развитіе, по кругу своей дѣятельности и вліянію на общій ходъ земскаго управленія и земскаго хозяйства, получили санитарные совѣты, такъ что на уясненіи положенія ихъ въ этомъ отношеніи слѣдуетъ нѣсколько остановиться.

Какъ санитарные, такъ и экономическіе совѣты получили начало еще при дѣйствіи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 года, коимъ порядокъ дѣятельности этихъ учрежденій не былъ опредѣленъ съ достаточной ясностью и о правѣ земскаго собранія образовывать какія либо подготовительныя или исполнительныя коммиссіи и о составѣ и порядкѣ дѣйствій этихъ коммиссій ничего не говорилось. Хотя въ инструкціи, изданной въ 1887 году для руководства санитарному совѣту, и упомянуто, что онъ состоитъ при губернской управѣ, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, ни въ одномъ изъ 20 параграфовъ этой инструкціи не упоминалось ни словомъ объ отношеніи совѣта къ управѣ, напротивъ дѣятельность его была поставлена совершенно самостоятельно, и по предметамъ этой дѣятельности совѣтъ непосредственно сносился съ собраніемъ. Въ одновременно составленной и обязательно введенной во всѣхъ уѣздахъ губерніи инструкціи уѣзднымъ санитарнымъ совѣтамъ даже не упоминалось, что они состоятъ при управахъ, напротивъ въ ст. 17 говорилось, что рѣ-

шенія совѣтовъ, «не противорѣчащія постановленіямъ земскаго собранія и инструкціямъ о дѣятельности медицинскаго персонала, приводятся въ исполненіе». Въ обѣихъ инструкціяхъ имѣлось лишь одно относившееся до земскихъ управъ указаніе, именно, что служащіе въ земствѣ врачи опредѣляются и увольняются управами по выслушаніи заключенія санитарнаго совѣта, который, слѣдовательно, согласно предоставленному ему праву, могъ при несогласіи съ управой обратиться непосредственно въ земское собраніе.

Такая ненормальная постановка санитарныхъ и образованныхъ примѣнительно къ послѣднимъ экономическихъ совѣтовъ обратила на себя вниманіе Московскаго губернатора вскорѣ послѣ введенія въ Московской губерніи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года, установившаго нѣсколько большую опредѣленность въ порядкѣ дѣйствій этихъ учрежденій. Въ циркулярѣ отъ 5 Января 1893 года губернаторъ предложилъ уѣзднымъ земскимъ управамъ подвергнуть тщательному пересмотру всѣ инструкціи и правила, опредѣляющія порядокъ дѣйствій различныхъ земскихъ исполнительныхъ органовъ, въ томъ числѣ санитарныхъ и экономическихъ совѣтовъ, въ видахъ согласованія ихъ съ закономъ. Неправильность постановки санитарнаго совѣта была сознана и губернскимъ земскимъ собраніемъ, замѣнившимъ «старую инструкцію» для своего санитарнаго совѣта другою, одобренною постановленіемъ собранія 25 Января 1895 года, примѣнительно къ которой и нѣкоторыя уѣздныя земскія собранія пересоставили инструкціи своимъ мѣстнымъ совѣтамъ. Новыя инструкціи, повторяя, что совѣты состоятъ при управѣ, установили уже болѣе опредѣленныя отношенія послѣднихъ къ управамъ, указавъ, что совѣты предназначены лишь для обсужденія и разработки вопросовъ, вносимыхъ въ нихъ управой, и представляютъ свои заключенія въ собранія не иначе, какъ черезъ управу. Будучи болѣе близки въ этомъ отношеніи къ требованіямъ закона, инструкціи эти, однако, не могутъ быть признаны вполнѣ съ нимъ согласованными. Включеніе въ составъ совѣтовъ членовъ отъ земскаго собранія изъ числа его гласныхъ, возложеніе предсѣдательствованія въ совѣтахъ на особое лицо, избираемое собраніемъ, ставитъ совѣты въ непосредственную связь съ распорядительнымъ органомъ, придавая совѣту характеръ подготовитель-

ной коммиссіи при земскомъ собраніи и выдѣляя его по существу изъ среды учрежденій, состоящихъ при управѣ. Обособленность совѣта отъ управы въ этомъ отношеніи усугубляется въ нѣкоторыхъ случаяхъ многочисленностью гласныхъ, входящихъ въ составъ его, и избраніемъ иногда въ предсѣдатели совѣта лицъ, пользующихся, по своему общественному положенію, вліяніемъ въ данномъ уѣздѣ, какъ, напримѣръ, уѣздныхъ предводителей дворянства, являющихся одновременно предсѣдателями уѣзднаго земскаго собранія, т. е. того учрежденія, которому подчинена управа. Назначеніе засѣданій совѣта не распоряженіемъ одного лишь предсѣдателя управы, но по взаимному соглашенію его и предсѣдателя совѣта, представленіе отчетовъ совѣта земскому собранію, обязанность управы представлять собранію о всѣхъ случаяхъ, когда она несогласна съ постановленіемъ совѣта и объяснять при этомъ причины своего несогласія, ставитъ совѣтъ въ положеніе учрежденія, независимаго отъ управы и дѣйствующаго наряду съ нею. Наглядным доказательствомъ сему служатъ случаи обращенія земскаго собранія съ порученіями непосредственно къ совѣтамъ и предложенія его управѣ сообщать ея отчеты совѣтамъ, а равно представленія послѣдними своихъ ходатайствъ земскому собранію, а не управѣ. Наконецъ самый составъ совѣтовъ еще болѣе расширился, такъ какъ имъ, предсѣдателямъ ихъ или управѣ предоставлено право приглашать въ свои засѣданія въ качествѣ членовъ всѣхъ тѣхъ лицъ, участіе которыхъ при обсужденіи дѣлъ можетъ быть признано полезнымъ. Хотя право участія этихъ лицъ ограничено совѣщательнымъ голосомъ, но такое ограниченіе въ учрежденіи, имѣющемъ по своему уставу лишь совѣщательный характеръ, разумѣется, не имѣетъ никакого значенія, а между тѣмъ, благодаря этому, въ составъ совѣтовъ введены лица, не имѣющія никакого отношенія къ земству, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже лица, служащія по найму въ земствахъ другихъ губерній.

Губернскіе санитарный и экономическій совѣты.

Болѣе подробныя указанія о компетенціи и порядкѣ дѣятельности санитарныхъ и экономическихъ совѣтовъ помѣщены ниже въ подлежащихъ отдѣлахъ отчета. Здѣсь достаточно указать, что по инструкціи 1895 года въ составъ губернскаго санитарнаго совѣта входятъ: съ одной стороны, выборныя лица—предсѣдатель и пять членовъ, всѣ шесть

по выбору губернскаго земскаго собранія, съ другой, и въ значительно большемъ числѣ противъ выборныхъ членовъ — лица, приглашенныя управами, въ порядкѣ ст. 105 Пол. Зем. Учр., для исполненія обязанностей, требующихъ спеціальныхъ познаній по врачебно-санитарной части, а именно завѣдующіе санитарнымъ и ветеринарнымъ бюро губернской управы, одинъ изъ санитарныхъ врачей губернскаго земства, по назначенію управы, директоръ земскаго психіатрическаго заведенія, земскіе уѣздные участковые врачи, назначаемые по одному на уѣздъ подлежащею уѣздною земскою управою или, если такого врача по какому либо уѣзду назначено не будетъ, губернскій санитарный врачъ того участка, къ которому принадлежитъ данный уѣздъ, и одинъ изъ врачей Московскаго городского общественнаго управленія, если городская управа признаетъ нужнымъ назначить такового въ составъ совѣта. Предсѣдатель и члены губернской земской управы не могутъ быть избираемы въ предсѣдатели и члены губернскаго санитарнаго совѣта, но засѣданія его происходятъ въ присутствіи губернской земской управы, которая, участвуя въ обсужденіи дѣлъ, не принимаетъ, однако, участія въ голосованіи при постановленіи заключеній совѣта, слѣдовательно, какъ и посторонніе земству лица, приглашенныя совѣтомъ въ его составъ, члены управы пользуются лишь совѣщательнымъ голосомъ. Уже изъ перечисленія личнаго состава совѣта видно, насколько этотъ составъ не подходитъ подъ дѣйствія закона. Факультативное, а въ сущности почти обязательное, участіе въ немъ лицъ, служащихъ по найму въ уѣздныхъ земствахъ, по назначенію исполнительныхъ органовъ этихъ земствъ, дѣлаетъ губернскій санитарный совѣтъ какимъ то уже совершенно своеобразнымъ учрежденіемъ, подчиняющимъ своей компетенціи одновременно дѣла, предоставленныя вѣдѣнію какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій, и слѣдовательно, по преобладающему составу его изъ лицъ, служащихъ по выбору и найму въ губернскомъ земствѣ, являющимся органомъ подчиненія уѣздныхъ земствъ контролю губернскаго. Для характеристики положенія губернскаго санитарнаго совѣта въ средѣ органовъ земства можно еще добавить, что, согласно инструкціи, для дѣйствительности засѣданія совѣта необходимо присутствіе предсѣдателя управы, либо лица, завѣдующаго врачебно-санитарною частью, и восьми членовъ совѣта

безотносительно къ тому, будутъ ли находиться среди нихъ выборные члены или нѣтъ, при чемъ, въ случаѣ неявки предсѣдателя въ засѣданіе совѣта, наличные члены послѣдняго избираютъ временнаго предсѣдательствующаго изъ числа губернскихъ гласныхъ. Секретарь избирается также самимъ совѣтомъ изъ числа врачей на срокъ по усмотрѣнію совѣта. Установленіе сроковъ для очередныхъ засѣданій совѣта хотя и предоставлено управѣ, но послѣдняя обязана спрашивать по этому предмету заключеніе совѣта. День засѣданія совѣта, въ предѣлахъ сроковъ, заранѣе установленныхъ управою, назначается предсѣдателемъ совѣта по соглашенію съ предсѣдателемъ управы. Къ разсмотрѣнію дѣлъ совѣтъ, правда, приступаетъ лишь по предложенію управы или съ ея согласія, но такъ какъ при отсутствіи такого согласія на обсужденіе вопроса, возбужденнаго какимъ либо изъ членовъ совѣта, о возникшемъ разногласіи доводится до свѣдѣнія земскаго собранія, если большинство членовъ совѣта признаетъ такое обсужденіе желательнымъ, то это право управы едва ли не является мнимымъ.

Губернскій экономическій совѣтъ образованъ и дѣйствуетъ въ общемъ примѣнительно къ тѣмъ началамъ, которыя приняты для губернскаго санитарнаго совѣта, при чемъ изъ лицъ, служащихъ въ земствѣ по найму, въ составъ совѣта входятъ: губернскій агрономъ, завѣдующіе кустарнымъ музеемъ, статистическимъ отдѣленіемъ и ветеринарнымъ бюро губернской земской управы и всѣ уѣздные земскіе агрономы, т. е. лица, назначаемыя уѣздными управами.

Уѣздные санитарные и экономическіе совѣты.

Примѣнительно къ выше указаннымъ основаніямъ для губернскаго санитарнаго совѣта образованы санитарные совѣты въ уѣздахъ: Богородскомъ, Бронницкомъ, Волоколамскомъ, Дмитровскомъ, Звенигородскомъ, Московскомъ, Рузскомъ и Серпуховскомъ. Составъ ихъ, также какъ и въ губернскомъ санитарномъ совѣтѣ, двойственный—выборный отъ земскаго собранія и изъ лицъ, участвующихъ въ совѣтѣ по званію и должности; къ послѣднимъ относятся попечители земскихъ лечебницъ и богоугодныхъ заведеній, представители общественнаго управленія каждаго изъ городовъ и посадовъ, входящихъ въ составъ уѣзда, всѣ участковые земскіе врачи, а также фабричные и иные врачи, которые за-

вѣдуютъ земскими врачебными участками, а равно мѣстные санитарные и ветеринарный врачи губернскаго земства и даже врачи сосѣднихъ уѣздовъ и губерній. Главнѣйшими особенностями и отступленіями отъ инструкціи губернскому санитарному совѣту въ положеніяхъ о такихъ же совѣтахъ въ названныхъ выше уѣздахъ является предоставленіе санитарному совѣту права: представлять уѣздной управѣ кандидата изъ числа мѣстныхъ врачей для назначенія въ составъ губернскаго санитарнаго совѣта, избирать врача-делегата для участія въ губернскомъ съѣздѣ врачей, давать заключеніе по вопросамъ объ опредѣленіи и увольненіи земскихъ врачей (по Богородскому и Дмитровскому уѣздамъ) и даже указывать кандидатовъ на каждое открывающееся вакантное мѣсто земскаго врача (по Серпуховскому уѣзду). При неявкѣ предсѣдателя совѣта временный предсѣдательствующій можетъ быть избранъ изъ среды не только гласныхъ, но и попечителей лечебницъ и богоугодныхъ заведеній (по уѣздамъ Бронницкому и Рузскому); по инструкціи Московскаго уѣзднаго санитарнаго совѣта временно предсѣдательствующій избирается вообще изъ среды наличныхъ членовъ совѣта, т. е. можетъ быть избранъ и изъ числа лицъ, служащихъ въ земствѣ по найму; Богородскій уѣздный санитарный совѣтъ даетъ ежегодный отчетъ о своей дѣятельности непосредственно земскому собранію; въ составъ Серпуховскаго уѣзднаго санитарнаго совѣта, сверхъ обычныхъ членовъ, входятъ почетные предсѣдатели и почетные члены совѣта, а равно уѣздная земская управа въ въ полномъ составѣ, при чемъ предсѣдатель управы является и предсѣдателемъ въ совѣтѣ.

Устройство уѣздныхъ экономическихъ совѣтовъ соотвѣтствуетъ въ главныхъ чертахъ устройству санитарнаго совѣта даннаго уѣзда. Сверхъ выборныхъ членовъ, въ составъ уѣзднаго экономическаго совѣта входятъ: губернскій и уѣздный агрономы, завѣдующіе губернскимъ и уѣздными сельско-хозяйственными складами, уѣздные участковые ветеринарные врачи, кустарные техники, представители мѣстныхъ нуждъ изъ крестьянъ по выбору земскаго собранія (Дмитровскій уѣздъ), представители находящихся въ уѣздѣ сельско-хозяйственныхъ обществъ, артелей, кредитныхъ и ссудо-сберегательныхъ товариществъ и другихъ кооперативныхъ обществъ (Рузскій уѣздъ), членъ губернской земской управы, завѣдующій

экономическимъ бюро (Подольскій и Клинскій уѣзды). Въ уѣздахъ Клинскомъ, Подольскомъ и Рузскомъ экономическіе совѣты имѣютъ своею задачею «обобщеніе» всѣхъ мѣропріятій уѣзднаго земства, направленныхъ къ содѣйствію и улучшенію экономическихъ условій сельскаго населенія. Подольскій уѣздный экономическій совѣтъ пользуется правомъ приглашенія и утвержденія экономическихъ попечителей. О дѣятельности Клинскаго и Подольскаго уѣздныхъ экономическихъ совѣтовъ докладывается не только мѣстнымъ земскимъ собраніямъ, но и губернскому земскому собранію.

Въ большей части уѣздовъ Московской губерніи, какъ выше указано, инструкціи санитарнымъ совѣтамъ были пересоставлены въ девятидесятыхъ годахъ истекшаго столѣтія, по образцу инструкціи 1895 г. для губернскаго санитарнаго совѣта, но въ 5-ти уѣздахъ: Верейскомъ, Клинскомъ, Коломенскомъ, Можайскомъ и Подольскомъ осталась прежняя, составленная еще при дѣйствіи въ Московской губерніи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 года, инструкція, утвержденная губернскимъ земскимъ собраніемъ, основныя начала которой выше были изложены. По правиламъ названной инструкціи уѣздный санитарный совѣтъ учреждается вообще для завѣдыванія санитарнымъ и врачебнымъ дѣломъ въ уѣздѣ, а не для одного лишь обсужденія вопросовъ, возникающихъ по врачебно-санитарной части. Совѣтъ состоитъ изъ гласныхъ по выбору земскаго собранія, въ числѣ 3—4 (по Клинскому уѣзду 10), изъ всѣхъ наличныхъ земскихъ врачей, а также городского общественнаго и земскаго ветеринарнаго врачей, гдѣ таковые имѣются. Предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ предсѣдатель управы, члены которой входятъ въ составъ совѣта наряду съ прочими членами его. Коломенское уѣздное земское собраніе въ сессію 1902 года поручило управѣ приглашать съ правомъ голоса въ санитарный и экономическій совѣты даже весь наличный составъ гласныхъ, т. е. образовало какъ бы новый составъ постоянно дѣйствующихъ земскихъ собраній, но означенное постановленіе собранія было отмѣнено губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ. Сроки для созыва очередныхъ засѣданій назначаются самимъ совѣтомъ; для дѣйствительности засѣданія совѣта достаточно двухъ представителей земства, считая предсѣдателя. Вѣдѣнію совѣта подлежитъ санитарная и врачебная

часть въ уѣздѣ; онъ слѣдитъ за исполненіемъ санитарныхъ обязательныхъ постановленій, заботится о выполненіи мѣропріятій по улучшенію санитарныхъ условій, прилагаетъ всѣ усилія къ возможно широкой организаціи врачебной помощи, наблюдаетъ за дѣятельностью врачей и прочаго медицинскаго персонала, а также за состояніемъ земскихъ лечебницъ какъ въ медицинскомъ, такъ и въ хозяйственномъ отношеніяхъ, обсуждаетъ всѣ дѣла по недоразумѣніямъ и затрудненіямъ, возникающимъ у врачей по исполненію ими своихъ обязанностей, даетъ заключеніе по вопросамъ о назначеніи и увольненіи земскихъ врачей, утверждаетъ отчеты этихъ врачей. О состояніи санитарной и врачебной части въ уѣздѣ и своей дѣятельности совѣтъ докладываетъ земскому собранію, которому представляетъ и свои предположенія о необходимыхъ улучшеніяхъ въ санитарной и врачебной организаціи. Всѣ дѣла рѣшаются въ совѣтѣ простымъ большинствомъ голосовъ, рѣшенія санитарнаго совѣта, не противорѣчащія постановленіямъ земскаго собранія и инструкціямъ медицинскому персоналу, приводятся въ исполненіе.

Отношеніе санитарныхъ и экономическихъ совѣтовъ къ земскимъ управамъ и собраніямъ.

Обращаясь къ разсмотрѣнію вопроса, насколько очерченныя выше устройство и отношенія санитарныхъ и экономическихъ совѣтовъ къ земскимъ собраніямъ и управамъ отвѣчаютъ началамъ, принятымъ въ основаніе Положенія о земскихъ учрежденіяхъ и установленному имъ разграниченію правъ и обязанностей между земскимъ собраніемъ, съ одной стороны, и земскою управою—съ другой, нельзя не остановиться на томъ, что Положенія о земскихъ учрежденіяхъ какъ 1864, такъ и 1890 г.г. ввѣряютъ завѣдываніе мѣстными хозяйственными дѣлами такимъ земскимъ учрежденіямъ, которыя образованы изъ лицъ, избираемыхъ плательщиками земскихъ налоговъ (ВЫСОЧАЙШІЙ указъ 12 Іюня 1890 года), иными словами, хозяевами въ земскихъ дѣлахъ являются одни лишь выборные люди, прочія же лица, служащія по земству, верстаться съ ними не могутъ. Возлагая на земское собраніе распорядительную власть и надзоръ за исполнительными органами, а на земскую управу—непосредственное завѣдываніе дѣлами земскаго хозяйства и управленія, законъ тѣмъ самымъ проводитъ глубокое различіе между собраніемъ и управою; первое является органомъ исключительно распо-

рядительнымъ, вторая же сосредоточиваетъ въ себѣ всю исполнительную власть, неся и всю отвѣтственность за правильность и успѣшность исполненія дѣлъ земскаго хозяйства и управленія. Хотя затѣмъ земское собраніе и можетъ избирать изъ своей среды или вообще изъ владѣльцевъ, пользующихся правомъ голоса на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, особыхъ лицъ или даже цѣлыя коммиссіи для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства и управленія, но какъ названныя лица, такъ и коммиссіи являются въ этомъ случаѣ лишь помощниками управы. Тѣмъ болѣе въ полномъ подчиненіи управѣ должны находиться постороннія земству лица, приглашенныя непосредственно ею самою для исполненія обязанностей, требующихъ спеціальныхъ познаній и подготовки, или назначаемыя предсѣдателемъ управы для исполненія обязанностей по дѣлопроизводству. Независимыми отъ управы являются лишь тѣ коммиссіи, которыя избираются земскимъ собраніемъ изъ гласныхъ, для предварительнаго разсмотрѣнія подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ, при чемъ эти коммиссіи, какъ носящія подготовительный характеръ и состоящія при собраніи, никакою исполнительною властью не пользуются. Если затѣмъ земскому собранію и предоставлено опредѣлять порядокъ дѣйствій земскихъ исполнительныхъ органовъ и снабжать ихъ инструкціями, то само собою разумѣется, что преподаваемыя собраніемъ правила и инструкціи ни въ чемъ не должны противорѣчить основнымъ началамъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ и нарушать установленныя имъ отношенія между собраніемъ и управой, а этой послѣдней—къ лицамъ, ей подчиненнымъ.

Положительно отдѣляя распорядительную власть въ дѣлахъ земскаго хозяйства отъ исполнительной и ввѣряя ту и другую различнымъ учрежденіямъ, законъ тѣмъ самымъ не допускаетъ учрежденій двойственнаго характера, т. е. такихъ, которыя имѣли бы отношеніе одновременно и къ управѣ, и земскому собранію, являясь какъ бы средостѣніемъ между ними. Равнымъ образомъ законъ не допускаетъ, чтобы управа дѣлила свою власть съ какимъ либо инымъ учрежденіемъ въ составѣ земскаго управленія. Съ этой точки зрѣнія устройство санитарныхъ совѣтовъ по правиламъ такъ называемой «старой инструкціи» является совершенно противнымъ закону. Предоставленіе санитарному совѣту не одного лишь обсужденія, а самаго завѣдыванія врачебнымъ и санитарнымъ

дѣломъ въ уѣздѣ, съ правомъ непосредственнаго отношенія къ земскому собранію, ставитъ совѣтъ въ положеніе исполнительнаго органа, исключающаго собою управу по дѣламъ санитарно-врачебнымъ; послѣдняя, входя въ совѣтъ на правахъ одинаковыхъ съ прочими членами совѣта, не только имъ заслоняется, но даже совершенно поглощается, являясь по отношенію къ совѣту какъ бы низшимъ учрежденіемъ; право же совѣта на разсмотрѣніе недоразумѣній и затрудненій, возникающихъ у врачей по исполненію ими своихъ обязанностей, несомнѣнно даетъ совѣту возможность входить въ обсужденіе столкновеній управы съ лицами, ей подчиненными. При численномъ же преобладаніи въ совѣтѣ лицъ, служащихъ въ земствѣ по приглашенію, надъ личнымъ составомъ управы и членами отъ земскаго собранія, дѣйствительными хозяевами положенія являются уже не выборные люди и не управа, а лица постороннія, лишь приглашенныя на службу по земству, чѣмъ создается положеніе не только не согласное съ закономъ, но не терпимое вообще ни въ одномъ правильно поставленномъ хозяйствѣ.

Насколько положеніе санитарнаго совѣта по отношенію къ управѣ и земскому собранію вообще неопредѣленно и насколько эта неопредѣленность можетъ давать поводъ къ пререканіямъ между управой и совѣтомъ, видно изъ того, что въ средѣ самого земскаго собранія возникаютъ вопросы, гдѣ именно состоящимъ считать совѣтъ—при собраніи или при управѣ. Въ засѣданіи Московскаго уѣзднаго земскаго собранія 4 Октября 1902 г. гласный Соколовскій, не соглашаясь съ мнѣніемъ предсѣдателя управы, что всѣ сношенія совѣта съ земскимъ собраніемъ должны проходить черезъ управу, заявилъ: «мы постоянно слышимъ, что санитарный совѣтъ существуетъ при управѣ, а между тѣмъ въ положеніи о санитарномъ совѣтѣ говорится, что уѣздное земское собраніе выбираетъ предсѣдателя санитарнаго совѣта съ извѣстными правами и обязанностями, а потому и функція его не есть только одинъ совѣщательный органъ при управѣ». Заявленіе это встрѣтило сочувствіе со стороны другихъ гласныхъ, полагавшихъ, что совѣтъ, состоя при управѣ, въ то же время состоитъ и при собраніи.

Возложеніе на санитарный совѣтъ повѣрки представляемыхъ управою въ собраніе смѣтъ и новыхъ предположеній по врачебной части, пред-

ставляемыхъ управѣ санитарными врачами и завѣдующими лечебницами отчетовъ какъ по врачебной, такъ и по хозяйственной части, а равно плановъ и смѣтъ на постройку новыхъ и капитальный ремонтъ существующихъ больничныхъ зданій, дѣлаетъ изъ совѣта органъ какъ бы контроля надъ дѣйствіями управы и подчиненныхъ ей лицъ. Обстоятельство это, въ связи съ обязанностью управы давать объясненія собранію о каждомъ случаѣ ея несогласія съ постановленіемъ совѣта, несомнѣнно должно отражаться на свободѣ дѣйствій управы и ставить ее въ необходимость считаться съ мнѣніемъ подчиненныхъ ей лицъ, какъ составляющихъ большинство въ совѣтѣ; въ то же время собраніе получаетъ поводъ вмѣшиваться въ мелкія дѣла исполнительнаго свойства, т. е. принимать на себя не подобающую ему обязанность органа исполнительнаго, съ отвлеченіемъ вниманія гласныхъ отъ существенныхъ и основныхъ вопросовъ земскаго хозяйства. Естественнымъ слѣдствіемъ указаннаго выше порядка должно быть нарушеніе установленной закономъ цѣльности и стройности въ дѣйствіяхъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія, совершенное извращеніе отношеній между управой и лицами, ей подчиненными, и даже борьба между совѣтами и управами. Въ губернскомъ земствѣ означенное явленіе не могло получить рѣзкаго выраженія, въ виду того, что входящія въ составъ совѣтовъ лица находили болѣе удобнымъ для упроченія своего положенія опираться на авторитетъ губернской земской управы и наиболѣе вліятельныхъ въ составѣ ея лицъ, но въ уѣздахъ, гдѣ личный составъ управъ слабѣе и по числу, и по образованію, и по значенію отдѣльныхъ лицъ, несогласная съ закономъ постановка совѣтовъ даетъ не мало примѣровъ ненормальныхъ отношеній ихъ къ управамъ.

Подольскій и Коломенскій санитарные совѣты, напримѣръ, рѣшительно высказались противъ замѣны «старой инструкціи» совѣтамъ новою на томъ основаніи, что совѣтъ не долженъ даже номинально находиться въ подневольномъ положеніи предъ управою, ибо правильная дѣятельность его возможна лишь при тѣсномъ сліяніи съ нею и совмѣстной съ нею работѣ, такъ какъ трудно допустить, чтобы совѣтъ работалъ серьезно и основательно по предложеніямъ управы. Заслуживаетъ вниманія, что Подольская и Коломенская уѣздныя управы не возражали про-

тивъ постановленій совѣтовъ, но, повидимому, сами склонялись къ сохраненію существующаго порядка, такъ какъ по Подольскому уѣзду управа не заявила протеста противъ рѣшенія совѣта, а въ Коломенскомъ уѣздѣ постановленіе совѣта объ отсутствіи надобности въ измѣненіи устава его было единогласное (13 Ноября 1902 г.).

При разсмотрѣніи въ засѣданіи Можайскаго уѣзднаго санитарнаго совѣта 17 Мая 1903 года вопроса, кому предсѣдательствовать въ совѣтѣ: почетному ли предсѣдателю его, или предсѣдателю управы, почетный предсѣдатель совѣта уѣздный предводитель дворянства Л. К. Варженевскій отказался отъ предсѣдательствованія, заявивъ, что совѣтъ долженъ являться расширенной управой въ полномъ ея составѣ и подъ предсѣдательствомъ не иного кого, какъ именно предсѣдателя управы. Рузскій санитарный совѣтъ, дѣйствующій по правиламъ новой инструкціи, не упоминающей объ обязанности управы спрашивать заключеній совѣта по вопросамъ о назначеніи и увольненіи земскихъ врачей, призналъ неправильнымъ назначеніе управою одной женщины-врача (г-жи Пламеневской) безъ заключенія совѣта, при чемъ въ средѣ его высказывалось соображеніе, что управа въ означенномъ случаѣ «нарушила традиціи, существовавшія въ уѣздѣ». Раздѣляя эти соображенія, совѣтъ 24 Іюня 1903 года постановилъ ходатайствовать предъ земскимъ собраніемъ подтвердить управѣ, чтобы при назначеніи на службу врачей она выслушивала мнѣніе санитарнаго совѣта, выразивъ при этомъ «полную надежду», что земское собраніе не усмотритъ никакихъ основаній и данныхъ для того, чтобы измѣнять, ничего, кромѣ пользы, не приносящій дѣлу, существующій въ уѣздѣ порядокъ приглашенія врачей. Характерно, что члены управы раздѣляли домогательство совѣта, и лишь предсѣдатель управы А. И. Цыбульскій рѣшительно высказался противъ него, представивъ собранію обстоятельныя соображенія, съ которыми согласилось и собраніе. Домогательство, чтобы спеціалисты назначались при участіи совѣта, было заявлено въ Дмитровской уѣздной экономической коммиссіи при обсужденіи 19 Іюля 1903 года проекта инструкціи экономическому совѣту, въ кругъ предметовъ вѣдѣнія котораго одинъ изъ членовъ предлагалъ включить выборъ агрономовъ, завѣдующихъ складами и другихъ лицъ.

Члены совѣта изъ лицъ, служащихъ въ земствѣ по приглашенію, позволяютъ себѣ дѣлать въ совѣтѣ запросы о дѣйствіяхъ управы, какъ это имѣло мѣсто, напримѣръ, въ Можайскомъ уѣздѣ, въ засѣданіи мѣстнаго санитарнаго совѣта 13 Августа 1901 года, въ средѣ котораго сдѣланъ былъ запросъ предсѣдателю управы о причинахъ неисполненія одного изъ постановленій совѣта. По поводу этого запроса предсѣдатель вынужденъ былъ заявить, что онъ не считаетъ себя обязаннымъ давать какія либо объясненія совѣту и что послѣдній не въ правѣ обсуждать дѣйствія управы. То же самое явленіе повторяется въ засѣданіи Рузскаго санитарнаго совѣта 7 Августа 1903 года, въ которомъ состоящій на службѣ губернскаго земства врачъ Н. М. Аржаниковъ, обращаясь къ предсѣдателю управы, спросилъ: «почему до сихъ поръ управою не приглашенъ въ городскую больницу второй врачъ? будетъ ли онъ приглашенъ и когда»? Предсѣдатель управы вынужденъ былъ заявить о неумѣстности запроса, съ указаніемъ, что дѣйствія управы компетентно обсуждать только земское собраніе, а не санитарный совѣтъ, являющійся по данной ему инструкціи лишь совѣщательнымъ органомъ при управѣ. Особенной критикѣ дѣйствія управы подвергаются со стороны тѣхъ членовъ совѣта изъ лицъ, служащихъ въ земствѣ по приглашенію, которыя состоятъ на службѣ губернскаго земства и мѣстной уѣздной земской управѣ не подчинены. Въ засѣданіи Коломенскаго уѣзднаго санитарнаго совѣта 16 Марта 1902 года ветеринарный врачъ губернскаго земства В. Г. Рогановъ, въ докладѣ своемъ совѣту, настолько рѣзко обсуждалъ дѣйствія управы, что предсѣдатель совѣта вынужденъ былъ призывать его къ порядку, а управа, на совѣщаніи во время перерыва, единогласно постановила дальнѣйшаго чтенія обвинительной записки г. Роганова не допускать.

Заботы управы объ установленіи болѣе, по ея мнѣнію, хозяйственнаго распорядка въ больницахъ встрѣтили возраженія со стороны санитарныхъ совѣтовъ въ уѣздахъ Можайскомъ и Клинскомъ. Въ засѣданіи Можайскаго уѣзднаго санитарнаго совѣта 12 Марта 1901 года предсѣдатель управы предложилъ установить для участковыхъ лечебницъ новый распорядокъ въ хозяйственномъ отношеніи, такъ какъ существовавшій ранѣе совершенно не удовлетворителенъ, ибо управа, на ко-

торой лежитъ отвѣтственность въ хозяйственномъ отношеніи, не освѣдомлена о всѣхъ производимыхъ врачами тратахъ; поэтому пріобрѣтеніе медикаментовъ и прочихъ медицинскихъ принадлежностей должны производиться не иначе, какъ съ вѣдома управы. На это членами санитарнаго совѣта было указано, что управа должна быть всегда освѣдомлена о всѣхъ медико-хозяйственныхъ тратахъ лечебницы, такъ какъ, входя полностью въ санитарный совѣтъ, она участвуетъ и въ обсужденіи проекта представляемыхъ собранію смѣтъ по медицинской части и въ составленіи каталоговъ необходимыхъ для лечебницы предметовъ; представленіе же всякій разъ на разрѣшеніе управы разсмотрѣнныхъ и одобренныхъ ею совмѣстно съ совѣтомъ отдѣльныхъ тратъ по утвержденнымъ уже собраніемъ смѣтнымъ назначеніямъ стѣсняло бы дѣятельность лечебницъ въ смыслѣ недопустимыхъ порой задержекъ и обремѣнило бы участковый персоналъ безъ нужды перепиской и развитіемъ канцеляріи. Поэтому санитарный совѣтъ призналъ существовавшій порядокъ согласнымъ съ дѣйствующей инструкціей и дѣйствія участковыхъ врачей правильными. Такое же возраженіе со стороны мѣстнаго санитарнаго совѣта въ дѣлѣ выписки медикаментовъ встрѣтила Клинская уѣздная земская управа, предлагавшая производить эту выписку только черезъ управу, а не черезъ врачей и черезъ управу, какъ принято на практикѣ; санитарный совѣтъ постановилъ (30 Ноября 1900 г.) остаться при прежнемъ порядкѣ, т. е. чтобы въ первое полугодіе врачи могли самостоятельно выписывать медикаменты отъ дрогистовъ по своему усмотрѣнію.

Нельзя, однако, не отмѣтить, что встрѣчаются и вполнѣ согласныя отношенія между управой и совѣтами. Объясненіе этого явленія едва ли не слѣдуетъ искать въ уступчивости со стороны не столько совѣта, сколько управы. Дмитровскій уѣздный санитарный совѣтъ выразилъ 26 Ноября 1901 года благодарность управѣ и ея предсѣдателю за то, что во все время его предсѣдательствованія санитарному совѣту была предоставлена полнѣйшая свобода для развитія иниціативы въ земско-врачебной организаціи и въ разработкѣ различныхъ вопросовъ, намѣчавшихся управою, при чемъ послѣднею оказывалась постоянная поддержка въ земскомъ собраніи почти всѣмъ рѣшеніямъ санитарнаго совѣта.

Совѣщаніе предсѣдателей земскихъ управъ.

Кромѣ выше перечисленныхъ коммиссій и совѣтовъ въ составѣ Московскаго губернскаго земства имѣется еще учрежденіе, не только не предусмотрѣнное закономъ, но и не установленное земскимъ собраніемъ, именно совѣщаніе предсѣдателей земскихъ управъ. Совѣщаніе это возникло въ Апрѣлѣ 1893 года, вслѣдъ за вступленіемъ въ должность предсѣдателя губернской земской управы Д. Н. Шипова, которому, повидимому, и принадлежитъ мысль объ его учрежденіи. Въ составъ совѣщанія входятъ одни предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ Московской губерніи, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя губернской земской управы; присутствуютъ въ совѣщаніи члены губернской земской управы; Московскій городской голова въ составъ его не входитъ и лишь въ рѣдкихъ случаяхъ, при разсмотрѣніи вопросовъ, касающихся Москвы, въ совѣщаніе иногда приглашаются представители города. Совѣщаніе должно было собираться періодически разъ въ два мѣсяца и, сверхъ того, по мѣрѣ надобности созываться губернской управой, при накопленіи вопросовъ, требующихъ скораго разрѣшенія. Первое засѣданіе совѣщанія состоялось 15 Апрѣля 1893 года и съ тѣхъ поръ оно созывается ежегодно, хотя и не періодически, какъ это предполагалось первоначально. Въ теченіе послѣднихъ трехъ лѣтъ до ревизіи совѣщаніе имѣло по 4 засѣданія въ годъ, а за все время его существованія было 50 засѣданій, наибольшее число ихъ — семь было въ 1897 году, наименьшее—два и три въ 1896 и 1897 г.г. Предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ или ихъ замѣстители являлись за указанное время на совѣщаніе въ большинствѣ случаевъ въ числѣ 8—9; неявившіеся обыкновенно присылаютъ извѣщенія о причинахъ неявки. Нѣкоторые предсѣдатели, повидимому, уклоняются отъ участія въ совѣщаніи; изъ 12 засѣданій, бывшихъ съ 1901 года по Октябрь 1903 года, предсѣдатель Коломенской уѣздной земской управы былъ всего лишь на двухъ въ 1902 году; предсѣдатель Богородской уѣздной земской управы посѣтилъ въ 1902 и 1903 г.г. всего лишь по одному засѣданію, изъ 4-хъ бывшихъ въ каждомъ году; предсѣдатель Бронницкой уѣздной земской управы посѣтилъ за то же время лишь половину засѣданій. По каждому засѣданію составляется особый журналъ, утверждаемый и подписываемый членами совѣщанія.

Совѣщаніе образовано для разрѣшенія вопросовъ, имѣющихъ общее

значеніе для всѣхъ земскихъ управъ губерніи; починъ возбужденія вопросовъ, вносимыхъ въ совѣщаніе, принадлежитъ губернской земской управѣ и предсѣдателямъ уѣздныхъ земскихъ управъ; послѣдніе возбуждаемые ими вопросы должны сообщать губернской земской управѣ и при томъ не позднѣе,какъ за двѣ недѣли до засѣданія.

Хотя совѣщаніе, какъ выше сказано, не установлено оффиціально земскимъ собраніемъ, но послѣднее признаетъ его существованіе, какъ извѣстнаго установленія и обращается къ нему съ порученіями. Такъ обсужденію совѣщанія, по постановленіямъ собранія, были поручены правила выдачи ссудъ подъ залогъ хлѣба и на покупку скота, нормы для обложенія жилыхъ построекъ въ уѣздахъ губернскимъ земскимъ сборомъ, правила о пользованіи уѣздными земствами кредитомъ изъ запаснаго капитала Московскаго губернскаго земства и т. п. Равнымъ образомъ совѣщаніе какъ бы признается и со стороны мѣстной администраціи, что видно изъ предложенія губернскаго начальства предсѣдателю губернской земской управы объявить предсѣдателямъ управъ въ совѣщаніи ВЫСОЧАЙШЕЕ повелѣніе о недопущеніи цѣнныхъ подношеній ЕГО ИМПЕРАТОРСКОМУ ВЕЛИЧЕСТВУ.

Независимо отъ порученій земскаго собранія на обсужденіе совѣщанія поступаютъ самые разнообразные вопросы. Въ одномъ изъ первыхъ своихъ засѣданій оно, согласно предложенію Д. Н. Шипова, приняло рѣшеніе о желательности введенія, въ видахъ правильной и однообразной постановки счетоводства, двойной бухгалтеріи во всѣхъ уѣздныхъ управахъ, каковая и принята всѣми уѣздными земскими собраніями. Постановленіями губернскаго земскаго собранія 8 Декабря 1893 года и 7 Февраля 1897 года на совѣщаніе возложено было обсужденіе, совмѣстно съ губернскою земскою управою, инструкціи по веденію счетоводства и составленію отчетности на основаніи правилъ двойной бухгалтеріи, а также вопроса объ урегулированіи исправности возврата суммъ, позаимствованныхъ уѣздными земствами изъ губернской земской кассы. *) Въ Августѣ 1899 года совѣщаніе дало заключеніе по вопросу о раскладкѣ

*) Заключенія совѣщанія были одобрены губернскимъ земскимъ собраніемъ и приняты уѣздными земскими собраніями.

между губернскимъ и уѣздными земствами и городомъ Москвою процентнаго сбора въ доходъ земства съ торговыхъ документовъ. Въ 1902 г. совѣщаніе занималось разработкой вопроса о привлеченіи къ земскому обложенію жилыхъ помѣщеній въ уѣздахъ, положивъ внести принятое имъ рѣшеніе по сему вопросу на обсужденіе уѣздныхъ земскихъ собраній. Наконецъ послѣднее, бывшее предъ ревизіей, засѣданіе совѣщанія посвящено было обсужденію, между прочимъ, вопроса объ учрежденіи при уѣздныхъ земскихъ управахъ постоянныхъ совѣщательныхъ органовъ по вопросамъ народнаго образованія; учрежденіе такого рода органовъ признано было желательнымъ и не противорѣчащимъ закону и намѣченъ въ общемъ составъ ихъ. Большая часть заключеній совѣщанія принимается земскими собраніями безъ измѣненій и лишь послѣдненазванное прошло далеко не во всѣхъ земскихъ собраніяхъ, отчасти впрочемъ потому, что нѣкоторые изъ предсѣдателей управъ не внесли его на обсужденіе земскихъ собраній.

Наряду съ вопросами принципіальнаго значенія совѣщаніе предсѣдателей разсматриваетъ и дѣла текущаго свойства. На его обсужденіе поступаютъ, напримѣръ, прошенія о назначеніи пенсій изъ эмеритальной кассы и ходатайства уѣздныхъ земствъ о выдачѣ имъ ссудъ изъ запаснаго капитала губернскаго земства. Въ кругъ вѣдѣнія совѣщанія входитъ также назначеніе срока для взноса земствами просроченныхъ платежей по погашенію ссудъ изъ названнаго капитала и распоряженія о закрытіи счета, если платежа къ указанному совѣщаніемъ сроку не послѣдуетъ, и т. д. Главная впрочемъ цѣль совѣщанія состоитъ въ обмѣнѣ взглядами по всякаго рода вопросамъ, имѣющимъ общее значеніе и вызывающимъ сомнѣнія. Такъ въ совѣщаніи условливаются, какъ отнестись къ тому или другому вопросу, возбужденному правительствомъ, и выясняютъ, своевременно или несвоевременно по теченіямъ, существующимъ въ высшихъ правительственныхъ сферахъ, возбудить тотъ или иной вопросъ, касающійся земства. Циркуляръ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ 9 Іюля 1897 года за № 24 по вопросу объ измѣненіи нѣкоторыхъ статей Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года, недопущенный губернаторомъ къ разсмотрѣнію уѣздныхъ земскихъ собраній, былъ подвергнутъ подробному обсужденію въ совѣщаніи предсѣдателей. Послѣднее входило также въ разсмотрѣніе

программы записки, внесенной нѣкоторыми земцами въ губернскій сельско-хозяйственный комитетъ. При обсужденіи программы въ той ея части, въ которой указывалось на необходимость привлеченія представителей земскихъ собраній въ составъ Особаго Совѣщанія по сельско-хозяйственнымъ вопросамъ, предсѣдатель губернской земской управы заявилъ, что «касаться означеннаго вопроса вовсе бы не слѣдовало, ибо практическаго значенія указаніе на необходимость пополненія состава Особаго Совѣщанія выборными земскими представителями имѣть не будетъ, такъ какъ это пожеланіе земцевъ правительствомъ, конечно, не будетъ удовлетворено; между тѣмъ, какъ это выяснилось изъ разговора съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, подобныя заявленія земства разсматриваются, какъ домогательства участія выборныхъ земскихъ представителей въ высшемъ управленіи, а потому, по словамъ Министра, возбужденіе земскими людьми такого рода вопросовъ вредно для ближайшихъ интересовъ земскаго дѣла..... если же разсматриваемый вопросъ, согласно указаніямъ Министра, не будетъ затронутъ въ большинствѣ записокъ, поданныхъ въ комитеты въ земскихъ губерніяхъ, то это обстоятельство несомнѣнно еще разъ подчеркнетъ очень сильно существованіе извѣстной организаціи въ земской средѣ, съ которой нельзя будетъ не считаться» *). Въ засѣданіи совѣщанія 5 Іюня 1903 года было заявлено о намѣреніи высшаго правительства войти съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ о лишеніи земства права облагать въ свой доходъ жилыя помѣщенія, за исключеніемъ помѣщеній, сдаваемыхъ въ наемъ, и обсуждался вопросъ, какія мѣры надлежитъ принять земству въ виду этого.

Принятое на совѣщаніи рѣшеніе по тому или другому вопросу приводится затѣмъ въ исполненіе по уѣздамъ. На выдержку, въ видѣ примѣра, можно указать, что упомянутыя выше постановленія совѣщанія 6 Сентября 1902 года и 12 Сентября 1903 года о внесеніи на обсужденіе уѣздныхъ земскихъ собраній вопросовъ о привлеченіи къ земскому обложенію жилыхъ помѣщеній и объ учрежденіи при уѣздныхъ управахъ постоянныхъ совѣщательныхъ органовъ по вопросамъ народнаго образо-

*) Журналъ совѣщанія 29 Іюля 1902 г.

ванія были предложены большинствомъ предсѣдателей управъ на обсужденіе уѣздныхъ земскихъ собраній въ ближайшую очередную сессію. Ознакомленіе съ рядомъ журналовъ совѣщанія по разнымъ вопросамъ приводитъ къ заключенію, что предложенія губернской земской управы или предсѣдателя ея Д. Н. Шипова принимаются совѣщаніемъ единогласно либо большинствомъ или вызываютъ сочувствіе со стороны совѣщанія; если же означенныя предложенія и подвергаются какимъ либо измѣненіямъ, то лишь второстепеннаго значенія.

Значеніе постановленій совѣщанія опредѣляется всего лучше слѣдующимъ объясненіемъ, даннымъ предсѣдателемъ губернской земской управы Д. Н. Шиповымъ въ засѣданіи 20 Іюня 1900 года: «постановленія совѣщанія предсѣдателей, какъ было выяснено въ первомъ же засѣданіи въ 1893 году, не могутъ, конечно, имѣть обязательной силы: они выражаютъ мнѣніе, которое признано желательнымъ *товарищами* или большинствомъ ихъ, и которое въ силу этого получаетъ *значеніе нравственнаго обязательства*, а если бы затѣмъ та или другая уѣздная управа не сочла возможнымъ исполнить того или другого постановленія совѣщанія, то губернской управѣ оставалось бы въ дальнѣйшемъ руководиться постановленіями губернскаго земскаго собранія». Такимъ образомъ, если совѣщаніе предсѣдателей земскихъ управъ Московской губерніи не учреждено ни закономъ, ни постановленіями земскаго собранія, тѣмъ не менѣе въ дѣйствительности оно занимаетъ положеніе установленія, какъ бы закономѣрнаго и имѣющаго крупное вліяніе на ходъ земской жизни въ губерніи, а при условіяхъ, въ которыя поставлена Московская губернская управа, пожалуй и за ея предѣлами. Предсѣдательствованіе въ совѣщаніи предсѣдателя губернской земской управы, направленіе дѣлъ, поступающихъ въ совѣщаніе черезъ губернскую земскую управу, и участіе въ совѣщаніи ея членовъ, само по себѣ даетъ послѣдней и ея предсѣдателю преобладающее значеніе въ совѣщаніи, не говоря уже о личныхъ качествахъ лица, стоящаго во главѣ губернскаго земства. Проводимый въ дѣятельности совѣщанія взглядъ, что рѣшенія большинства членовъ его имѣютъ силу нравственнаго обязательства для меньшинства и для отдѣльныхъ членовъ совѣщанія, несомнѣнно долженъ отражаться на свободѣ дѣйствій предсѣдателей уѣздныхъ управъ, побуждая ихъ слѣдовать

рѣшеніямъ совѣщанія. При обычномъ согласіи большинства совѣщанія съ предложеніями губернской управы, послѣдняя имѣетъ возможность вліять въ желательномъ для нея направленіи не только на тѣхъ предсѣдателей управъ, которые солидарны съ нею, но и на тѣхъ, которые не раздѣляютъ взглядовъ губернскаго земства. Благодаря этому дѣятельность исполнительныхъ органовъ уѣзднаго земства получаетъ то направленіе, которое желательно для губернской управы, а самыя уѣздныя управы, подчиняясь до нѣкоторой степени ея контролю, обращаются какъ бы въ отдѣленія губернской управы, дѣйствуя въ томъ же смыслѣ на уѣздныя земскія собранія и какъ бы обезличивая ихъ. Этимъ путемъ, а также опираясь на громадныя матеріальныя средства, находящіяся въ распоряженіи губернскаго земства, очевидно не можетъ не нарушиться та самостоятельность, которая предоставлена закономъ уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ въ предѣлахъ уѣзда. При разнообразіи вопросовъ, разсматриваемыхъ въ совѣщаніи, имѣющихъ и принципіальный, и текущій характеръ, вліяніе губернской земской управы должно касаться всѣхъ сторонъ уѣзднаго земскаго хозяйства, доходя постепенно до мелочей повседневной жизни. Въ результатѣ нельзя не прійти къ убѣжденію, что возникшія при земствахъ Московской губерніи, помимо закона, учрежденія служатъ сильнымъ орудіемъ для централизаціи въ губернскомъ земствѣ направленія всей хозяйственной жизни губерніи. Такая централизація, особенно при разумномъ руководствѣ, могла, несомнѣнно, принести нѣкоторую пользу дѣлу, но съ другой стороны она естественно должна была угнетающимъ образомъ дѣйствовать на развитіе мѣстной самодѣятельности и вызвать отпоръ ей со стороны лицъ, наиболѣе горячо отстаивающихъ интересъ мѣстнаго хозяйственнаго самоуправленія.

V. Устройство и порядокъ надзора за дѣятельностью земскаго управленія.

Отношеніе Московскаго губернскаго начальства къ земскимъ учрежденіямъ.

Предоставляя земскому управленію вѣдать самостоятельно извѣстныя дѣла о мѣстныхъ хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ, Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года подчиняетъ въ то же время дѣятельность названнаго управленія надзору губернатора, въ отношеніи какъ

законности, такъ и правильности ея. На этомъ основаніи губернатору предоставлено какъ останавливать исполненіе постановленій земскаго собранія, несогласныхъ съ закономъ и нарушающихъ кругъ вѣдомства, предѣлы власти, либо порядокъ дѣйствій земскихъ учрежденій, а равно не соотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія, такъ и производить ревизіи земскихъ управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія, а также всѣхъ подвѣдомственныхъ земству учрежденій, и вообще принимать мѣры къ устраненію неправильныхъ дѣйствій сихъ учрежденій и возстановленію нарушеннаго порядка. Такое осуществленіе надзора, разумѣется, составляетъ не только право, но и обязанность губернаторской власти.

Ознакомленіе на мѣстѣ съ дѣлами канцеляріи Московскаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и объясненія непремѣнныхъ членовъ сего присутствія приводятъ однако къ заключенію, что вмѣшательство губернскаго начальства въ дѣйствія мѣстныхъ земскихъ учрежденій проявляется сравнительно рѣдко, и дѣятельности названныхъ учрежденій предоставлена значительная свобода.

Такъ, за все время существованія земскихъ учрежденій по Положенію 1890 года, не было, кажется, ни разу произведено предусмотрѣнной статьей 103 сего Положенія фактической ревизіи земскихъ управъ и подвѣдомственныхъ земству учрежденій; бывали лишь по отдѣльнымъ случаямъ дознанія непремѣннаго члена губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія по порученію губернатора. Незначительны по числу и возраженія губернатора противъ постановленій земскихъ собраній по ихъ незаконности, а именно всего, не считая 9-ти дѣлъ по замѣчаніямъ губернатора на избирательные списки, 8—въ 1902 году и 3—въ 1903 году, по время ревизіи. Точно также рѣдки случаи преподанія губернскимъ начальствомъ земскимъ учрежденіямъ какихъ либо руководящихъ указаній и путемъ циркулярныхъ предложеній; предложенія этого рода основаны преимущественно на распоряженіяхъ, исходящихъ отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и другихъ центральныхъ учрежденій. Незначительно и число предложеній губернатора о внесеніи того или другого вопроса на обсужденіе земскаго собранія,

(въ среднемъ въ годъ 1—2 на уѣздъ и 4 на губернское земское собраніе), при чемъ предложенія эти заключаютъ въ себѣ обыкновенно циркуляры Министерствъ, объявленія результатовъ ходатайствъ земства и указовъ Правительствующаго Сената и, въ крайне рѣдкихъ случаяхъ, указанія на необходимость принятія той или другой мѣры, касающейся мѣстныхъ пользъ и нуждъ. Малочисленность такихъ предложеній объясняется впрочемъ тѣмъ, что, въ случаѣ необходимости сдѣлать какія либо указанія земскимъ учрежденіямъ и измѣнить порядокъ ихъ дѣйствій, губернаторъ обыкновенно дѣлаетъ эти указанія путемъ личныхъ объясненій съ предсѣдателями земскихъ управъ. Рѣдкіе случаи вмѣшательства губернатора въ дѣятельность земскихъ учрежденій не свидѣтельствуютъ, однако, чтобы послѣдняя была безусловно всегда законом҃рною. Достаточно въ этомъ отношеніи указать на полное несоотвѣтствіе закону «старыхъ инструкцій» санитарнымъ совѣтамъ, изданныхъ еще при дѣйствіи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 года и остающихся безъ измѣненія во многихъ уѣздахъ до сихъ поръ, хотя незаконность устройства совѣтовъ по этимъ инструкціямъ была замѣчена самимъ губернскимъ начальствомъ еще въ 1893 году и объ устраненіи ея предложено было циркуляромъ отъ 5 Января 1893 г. № 2. Изданный вслѣдъ за введеніемъ въ Московской губерніи Положенія 1890 года названный циркуляръ указывалъ на рядъ нарушеній закона и неправильностей, допущенныхъ на очередныхъ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, впервые созванныхъ по правиламъ означеннаго Положенія. Многія изъ отмѣченныхъ циркуляромъ явленій, не совмѣстныхъ съ правильнымъ ходомъ земскаго управленія, были затѣмъ обнаружены и при ревизіи, напримѣръ, поздній созывъ очередныхъ уѣздныхъ земскихъ собраній, неблагопріятно отзывающійся на занятіяхъ очередного губернскаго земскаго собранія, разсылка гласнымъ смѣтъ и раскладокъ, отчетовъ и докладовъ непосредственно предъ началомъ собраній и даже послѣ открытія послѣднихъ, недостаточно ясное составленіе журналовъ собраній, позднее избраніе ревизіонныхъ коммиссій и позднее предъявленіе имъ отчетовъ. Существованіе отмѣченныхъ явленій и въ 1893 и въ 1903 годахъ, т. е. десять лѣтъ спустя, свидѣтельствуетъ о недостаточной настойчивости губерн-

скаго начальства за истекшій промежутокъ времени въ дѣлѣ наблюденія надъ исполненіемъ данныхъ имъ же самимъ указаній.

Обстоятельство это находитъ впрочемъ себѣ объясненіе въ томъ исключительномъ положеніи, въ которое поставленъ Московскій губернаторъ. На лицо это упадаютъ административныя обязанности не только по губерніи, но и по такому городу, какъ Москва. Уже по одному количеству населенія (свыше 1.000.000) Москва представляетъ собою вторую губернію, бюджетъ ея (свыше 19.000.000 руб.) почти въ 4 раза превосходитъ бюджетъ (5.381.000 руб.) земскихъ учрежденій и городовъ Московской губерніи, сложность же и обширность Московскаго городского хозяйства не можетъ идти въ какое либо сравненіе съ хозяйствомъ отдѣльныхъ городовъ и земствъ губерніи, не исключая и губернскаго земства. При такихъ условіяхъ и положеніи Москвы, какъ столицы, естественно, что вниманіе губернатора должны привлекать на себя прежде всего Московскія городскія дѣла, а затѣмъ уже губернія. Наиболѣе опытный и старѣйшій по службѣ въ Московской губерніи непремѣнный членъ мѣстнаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, статскій совѣтникъ Петровъ, привлеченъ къ занятію не земскими, а городскими дѣлами, какъ болѣе сложными и требующими особливаго вниманія. Затѣмъ и по количеству городскія дѣла преобладаютъ надъ земскими, составляя главный предметъ занятій присутствія, какъ это будетъ сказано ниже. Кромѣ того, до половины 1900 года, когда только послѣдовало учрежденіе должности непремѣннаго члена губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, губернаторъ не имѣлъ при себѣ и дѣйствительнаго помощника по разсмотрѣнію и направленію земскихъ дѣлъ, такъ какъ таковымъ нельзя, конечно, считать секретаря присутствія. Насколько сложны и трудны обязанности Московскаго губернатора по надзору за законнымъ и правильнымъ теченіемъ дѣятельности мѣстныхъ земскихъ и городскихъ учрежденій, видно уже изъ того, что въ 1901 году признано было необходимымъ дать губернатору второго сотрудника по земскимъ и городскимъ дѣламъ въ лицѣ второго непремѣннаго члена Московскаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія.

Къ этому, наконецъ, слѣдуетъ прибавить и то обстоятельство, что хотя Положеніе 1890 года и измѣнило во многихъ отношеніяхъ составъ и порядокъ дѣйствій земскихъ учрежденій, съ цѣлью большаго единенія ихъ съ другими правительственными установленіями, но за предшествовавшую изданію новаго закона четверть вѣка въ дѣятельности земскихъ учрежденій выработались извѣстныя начала, съ которыми сжилась и администрація. Естественно, что, при такихъ условіяхъ, несогласные съ новымъ закономъ порядки земскихъ учрежденій могли не обращать на себя вниманія губернскаго начальства до тѣхъ поръ, пока это несогласіе не выражалось въ рѣзкомъ уклоненіи земскихъ учрежденій съ указаннаго имъ закономъ пути, да и такое уклоненіе, если оно происходило постепенно, точно также могло оставаться незамѣтнымъ, пока оно не выражалось въ разстройствѣ ввѣреннаго земству дѣла.

Губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе.

Ближайшимъ сотрудникомъ губернатора въ дѣлѣ надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій является губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе, призванное обсуждать въ подлежащихъ случаяхъ правильность и законность постановленій и распоряженій названныхъ учрежденій. Московское губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе, при открытіи его дѣйствій, было образовано на общемъ для прочихъ губерній основаніи въ составѣ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ четырехъ лицъ мѣстной администраціи—вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, прокурора окружного суда и непремѣннаго члена и изъ четырехъ членовъ отъ общественныхъ учрежденій: губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы, городского головы губернскаго города и члена отъ губернскаго земскаго собранія. Особенность названнаго присутствія въ настоящее время составляетъ введеніе въ составъ его второго непремѣннаго члена. Установленіе второй должности непремѣннаго члена вызвано многочисленностью дѣлъ, главнымъ образомъ городскихъ, подлежащихъ разсмотрѣнію присутствія, при чемъ распредѣленіе обязанностей между непремѣнными членами предоставлено закономъ усмотрѣнію губернатора, безъ указанія, однако, чтобы одинъ членъ вѣдалъ городскія, а другой земскія дѣла. Хотя на практикѣ такое

раздѣленіе обязанностей между непремѣнными членами и существуетъ, тѣмъ не менѣе въ засѣданіяхъ присутствія участвуютъ нерѣдко, согласно закону, оба непремѣнныхъ члена, независимо отъ того, какія дѣла, земскія или городскія, разсматриваются въ присутствіи. Въ 1902 году всѣ 12 засѣданій, а въ 1903 году 3 засѣданія изъ 14, состоялись въ присутствіи обоихъ непремѣнныхъ членовъ. Наличность въ составѣ Московскаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія двухъ непремѣнныхъ членовъ дала поводъ земскому и городскому общественному управленіямъ усмотрѣть въ этомъ нарушеніе равновѣсія въ присутствіи между представительствомъ отъ администраціи съ одной стороны и отъ общественныхъ управленій—съ другой, могущее предрѣшать исходъ дѣлъ въ извѣстномъ направленіи. Въ 1901 году Московская городская дума и затѣмъ Московское губернское земское собраніе возбудили вслѣдствіе сего ходатайства предъ высшимъ правительствомъ о томъ, чтобы число представителей въ присутствіи отъ общественныхъ учрежденій было увеличено двумя, соотвѣтственно числу непремѣнныхъ членовъ. Ходатайства эти Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ были признаны неподлежащими удовлетворенію на основаніи заключенія губернатора, что неравномѣрное представительство въ присутствіи отъ администраціи и общественнаго управленія не ведетъ на практикѣ къ одностороннему рѣшенію вопросовъ, подлежащихъ вѣдѣнію присутствія.

Изъ разсмотрѣнія журналовъ Московскаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія за послѣдніе два года (по время ревизіи) видно, что присутствіе обыкновенно не собирается въ составѣ лицъ, прямо для того указанномъ въ законѣ; нерѣдко члены присутствія или совершенно отсутствуютъ, или посылаютъ вмѣсто себя замѣстителей, что одинаково относится къ представителямъ какъ администраціи, такъ и общественныхъ управленій. Такъ изъ 12 засѣданій присутствія, бывшихъ въ 1902 году, губернскій предводитель дворянства не присутствовалъ ни въ одномъ засѣданіи и его никто не замѣщалъ; управляющій казенной палатой присутствовалъ въ 5-ти засѣданіяхъ, въ 5 засѣданій присылалъ своего замѣстителя и въ 2-хъ засѣданіяхъ не былъ ни самъ, и не присылалъ замѣстителя; прокуроръ окружного суда посѣтилъ 5 засѣданій, въ 7 засѣданіяхъ его замѣщали разныя лица изъ

числа товарищей прокурора; вице-губернаторъ въ двухъ засѣданіяхъ отсутствовалъ; предсѣдатель губернской земской управы посѣтилъ 7 засѣданій, въ 2-хъ отсутствовалъ и въ 3-хъ былъ замѣщаемъ; городской голова присутствовалъ въ 10-ти засѣданіяхъ и въ 2-хъ имѣлъ замѣстителей; членъ отъ губернскаго земскаго собранія отсутствовалъ въ 3-хъ засѣданіяхъ, въ которыхъ разсматривались земскія дѣла. Въ 1903 году (съ 1-го Января по 1-е Октября) присутствіе имѣло 14 засѣданій, изъ которыхъ губернскій предводитель дворянства присутствовалъ лишь въ одномъ, а въ 3-хъ засѣданіяхъ замѣщался уѣзднымъ предводителемъ; вице-губернаторъ — въ 7; управляющій казенной палатой—въ 9, и кромѣ того въ 4-хъ засѣданіяхъ имѣлъ замѣстителей; прокуроръ окружного суда былъ только въ 4-хъ засѣданіяхъ, въ остальныхъ 10-ти вмѣсто него были товарищи прокурора; предсѣдатель губернской земской управы былъ замѣщаемъ въ 3-хъ и городской голова — въ 5-ти засѣданіяхъ; членъ отъ губернскаго земскаго собранія отсутствовалъ въ 3-хъ засѣданіяхъ, посвященныхъ разрѣшенію дѣлъ, касающихся земства.

Присутствіе созывается для разсмотрѣнія дѣлъ сравнительно рѣдко. Въ 1902 году оно имѣло всего лишь 12 засѣданій и въ 1903 году (по время ревизіи)—14. Главнѣйшимъ предметомъ занятій присутствія служатъ не земскія, а городскія дѣла, именно 107 изъ 127 въ 1902 г. и 70 изъ 103 въ 1903 году. Значительно большее противъ 1902 года число дѣлъ въ 1903 году объясняется производствомъ въ этомъ послѣднемъ году земскихъ выборовъ, по которымъ въ присутствіе внесено 15 дѣлъ. Разсматривавшіяся присутствіемъ въ 1902 и 1903 г.г. земскія дѣла раздѣлялись по роду ихъ слѣдующимъ образомъ: по протестамъ губернатора—5 и 3, объ отвѣтственности лицъ, служащихъ по земству—2 и 7, по жалобамъ частныхъ лицъ и учрежденій—6 и 4, по ходатайствамъ земскихъ учрежденій—3 и 1, о разрѣшеніи займовъ—1 и 2, по земскимъ выборамъ въ 1903 году—15, по принципіальнымъ вопросамъ въ 1903 г.—1, о неправильномъ дѣйствіи земскихъ управъ—1 (1902 г.), по замѣчаніямъ губернатора на земскія смѣты—2 (1902 г.).

За послѣдніе два года постановленія присутствія жалобъ Правительствующему Сенату со стороны земства не вызывали.

VI. Взаимныя отношенія губернскаго земства и города Москвы.

Положеніе города Москвы, какъ земской единицы.

Для выясненія порядка дѣйствій Московскаго земства необходимо остановиться на взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго земства къ уѣзднымъ и въ особенности къ городу Москвѣ, такъ какъ именно эти отношенія и обусловили, если не вполнѣ, то въ значительной степени, развитіе и направленіе всей дѣятельности земскихъ учрежденій Московской губерніи. Представляя изъ себя, по отношенію къ губернскому земству, самостоятельную земскую единицу, подобную уѣздному земству, въ которой городскія дума и управа пользовались правомъ и несли обязанности первая—уѣзднаго собранія, а вторая—уѣздной управы, городъ Москва тѣмъ не менѣе въ своемъ хозяйствѣ стоялъ и продолжаетъ до сихъ поръ стоять совершенно въ сторонѣ отъ жизни земства въ губерніи. Дѣйствительно, со времени введенія въ Московской губерніи въ 1865 году земскихъ учрежденій по 1891 годъ, т. е. въ теченіе 25-ти лѣтъ, отношенія города Москвы къ губернскому земству носили формальный характеръ; городъ избиралъ полагавшихся отъ него сначала 24, а потомъ 14 гласныхъ въ губернское земское собраніе и уплачивалъ причитающіеся въ земскій доходъ сборы съ торговыхъ документовъ и съ патентовъ на заводы для выдѣлки и продажи крѣпкихъ напитковъ. Этотъ взносъ города, составлявшій къ 1891 году около 250 тысячъ рублей въ годъ, нѣсколько превышалъ четвертую часть бюджета губернскаго земства, исчислявшагося къ тому же году приблизительно въ суммѣ 910 тысячъ рублей. Не смотря на такую крупную помощь, губернское земство не несло, однако, никакихъ расходовъ на нужды города или его населенія.

Въ 1890 году, въ виду быстро возраставшихъ расходовъ губернскаго земства и возникшихъ предположеній о расширеніи его дѣятельности, требовавшей значительно большихъ затратъ, въ губернскомъ земскомъ собраніи возбужденъ былъ вопросъ о привлеченіи города къ болѣе широкому участію въ земскихъ расходахъ. Въ то именно время начала развиваться положенная нынѣ въ основаніе дѣятельности Московскаго губернскаго земства мысль, что назначеніе губернскаго земства

состоитъ въ томъ, чтобы служить регуляторомъ всей земской дѣятельности въ губерніи, путемъ возможно равномѣрнаго удовлетворенія нуждъ всего ея населенія. Достиженіе этой цѣли предполагалось путемъ вспоможенія менѣе состоятельнымъ уѣздамъ изъ средствъ губернскаго земства, получаемыхъ съ тѣхъ уѣздовъ, гдѣ широкое развитіе экономическаго благосостоянія и главное фабричной промышленности давало болѣе обширный источникъ для обложенія губернскимъ сборомъ, не увеличивая вмѣстѣ съ тѣмъ земельнаго обложенія, такъ какъ подобное увеличеніе несомнѣнно встрѣчено было бы несочувственно громаднымъ большинствомъ гласныхъ, которые при такомъ условіи и не согласились бы, вѣроятно, на выполненіе обширныхъ плановъ, задуманныхъ руководителями губернскаго земства.

Не входя въ подробное обсужденіе этого принципа, нельзя однако не замѣтить, что съ точки зрѣнія закона онъ можетъ быть допустимъ только тогда, когда дѣло идетъ объ удовлетвореніи общегубернскихъ нуждъ. Употребленіе средствъ, получаемыхъ съ одного уѣзда, на уѣздныя нужды другого едва ли можетъ быть признано закономѣрнымъ, особенно, когда для этого приходится прибѣгать къ значительному и къ тому же неравномѣрному повышенію обложенія уѣздовъ, и безъ того уже обремененныхъ платежами, хотя бы съ цѣлью удовлетворенія своихъ собственныхъ нуждъ. Соображенія эти были предъявляемы губернскому земскому собранію, но тѣмъ не менѣе уже въ 1890 году собраніе приняло предложеніе губернской земской управы объ обложеніи губернскимъ земскимъ сборомъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній города Москвы. Означенное постановленіе, по протесту губернатора, однако, было отмѣнено Правительствующимъ Сенатомъ, какъ незаконное, но вслѣдъ затѣмъ губернское собраніе привлекло городъ Москву къ обложенію губернскимъ земскимъ сборомъ въ формѣ, удовлетворявшей требованію закона, именно путемъ обложенія всѣхъ вообще недвижимыхъ въ городахъ имуществъ, что и признано было Правительствующимъ Сенатомъ, въ который городское управленіе обращалось съ жалобой, указомъ 27 Сентября 1891 г., правильнымъ.

Потерявъ надежду освободиться отъ обложенія губернскимъ земскимъ сборомъ, Московское городское управленіе обратило свои усилія на то,

чтобы хотя ограничить свое участіе въ расходахъ губернскаго земства опредѣленнымъ размѣромъ, относительно чего и старалось войти въ соглашеніе съ губернскимъ земствомъ. Избиравшіяся съ этой цѣлью коммиссіи изъ представителей города и земства не привели однако къ установленію основныхъ положеній, на которыхъ могло бы послѣдовать соглашеніе города и губернскаго земства, въ виду полнаго несоотвѣтствія взглядовъ представителей того и другого на справедливость обложенія недвижимыхъ имуществъ въ Москвѣ земскимъ сборомъ.

27 Января 1895 года губернское земское собраніе установило свою точку зрѣнія на основанія соглашенія съ городомъ, по которой признавалось необходимымъ, для справедливой раскладки губернскаго земскаго сбора между всѣми общественными платежными единицами, входящими въ составъ Московской губерніи, установить наивысшій размѣръ процента обложенія для города Москвы, съ опредѣленіемъ такового въ 1,5%, съ сохраненіемъ при томъ за земствомъ права примѣнять къ оцѣнкѣ фабрикъ и заводовъ въ городѣ Москвѣ нормы, принятыя губернскимъ земствомъ для оцѣнки тѣхъ же имуществъ въ уѣздѣ. Съ этою цѣлью губернское земское собраніе 22 Января 1898 года поручило губернской управѣ приступить къ описанію и оцѣнкѣ фабрикъ и заводовъ въ Москвѣ, согласно правиламъ, установленнымъ собраніемъ для описанія и оцѣнки фабрикъ и заводовъ въ уѣздахъ. Одновременно съ этимъ (30 Января 1898 года) и Московская городская дума, соглашаясь на установленіе наивысшей нормы обложенія земскимъ сборомъ недвижимыхъ имуществъ въ городѣ въ размѣрѣ, принятомъ губернскимъ собраніемъ, признала однако желательнымъ производить оцѣнку фабрикъ и заводовъ по правиламъ, принятымъ городскимъ управленіемъ, а не губернскимъ земствомъ *).

Въ концѣ 1899 года, въ виду предстоявшей въ 1900 году переоцѣнки городскихъ недвижимыхъ имуществъ, которая несомнѣнно должна была значительно увеличить окладъ губернскаго земскаго сбора съ города, гласный Московской городской думы В. И. Герье, состоящій одно-

*) Главная разница въ порядкѣ земской и городской оцѣнокъ фабрикъ и заводовъ заключается въ томъ, что при послѣдней не принимается въ расчетъ стоимость машинъ.

временно гласнымъ отъ города въ Московскомъ губернскомъ земскомъ собраніи, подалъ въ думу заявленіе о необходимости пособія Москвѣ со стороны губернскаго земства на такія нужды, заботы о коихъ въ равной мѣрѣ должны лежать на губернскомъ земствѣ и городскомъ управленіи. Образованная вслѣдствіе сего думою особая коммиссія, подъ предсѣдательствомъ того же В. И. Герье *), пришла къ заключенію о необходимости ходатайствовать предъ губернскимъ земствомъ о принятіи имъ на свой счетъ нѣкоторыхъ мѣръ по призрѣнію проживающихъ въ Москвѣ неимущихъ лицъ, не принадлежащихъ къ коренному городскому населенію. Названной коммиссіей высказано было слѣдующее соображеніе объ отношеніяхъ Москвы къ губернскому земству: «обложеніе города Москвы, чувствительное, конечно, для ея обывателей, въ сильной степени содѣйствовало успѣху земскаго дѣла въ Московской губерніи. При помощи доставленныхъ этимъ обложеніемъ суммъ, распредѣляемыхъ между уѣздами, вліяніе Москвы благотворно отразилось по всему пространству губерніи, но оно выразилось не только наглядно въ поднятіи и развитіи школьнаго и больничнаго дѣла, — оно проявилось также въ томъ, что содѣйствовало сознанію взаимной солидарности всего населенія Московской губерніи. Это находитъ себѣ выраженіе въ принятіи 3 Декабря губернскимъ земскимъ собраніемъ заключеній, представленныхъ особой коммиссіей для выясненія взаимныхъ отношеній губернскаго и уѣздныхъ земствъ,—заключеній, одобренныхъ также Московской городской думою». Городская дума 19 Декабря 1900 года согласилась съ заключеніемъ коммиссіи Герье въ томъ, что касалось ходатайства объ участіи губернскаго земства въ дѣлѣ призрѣнія неимущихъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ оставила открытымъ вопросъ объ установленіи предѣльнаго размѣра земскаго сбора съ недвижимыхъ имуществъ города, такъ какъ, само собою разумѣется, поднятіе и развитіе школь-

*) В. И. Герье состоялъ предсѣдателемъ избранной Московскимъ губернскимъ земскимъ собраніемъ коммиссіи для выясненія взаимныхъ отношеній губернскаго и уѣздныхъ земствъ, которая выработала основныя положенія означенныхъ отношеній на началѣ взаимодѣйствія между земствами, съ предоставленіемъ губернскому земству права руководительства дѣятельностью уѣздныхъ земствъ. Основныя положенія приняты были губернскимъ земскимъ собраніемъ.

наго дѣла въ губерніи не могло служить достаточнымъ коррективомъ тѣхъ недостатковъ этого дѣла въ самомъ городѣ, которыя, наряду съ другими недостатками въ городскомъ благоустройствѣ, сильно давали себя чувствовать населенію города Москвы. При такомъ условіи мотивы заключенія коммиссіи Герье едва ли соотвѣтствовали дѣйствительнымъ взглядамъ городского управленія на отношенія Москвы къ остальной губерніи. Хотя Московская городская дума и приняла участіе въ обсужденіи вопроса объ отношеніяхъ уѣздныхъ земствъ къ губернскому, но лишь потому, какъ изложено въ постановленіи думы 8 Августа 1900 года, что при положеніи, занимаемомъ по закону Москвой въ губернскомъ земствѣ въ качествѣ составной его единицы, уподобленной уѣзду, и при невозможности для Москвы собственной властью измѣнить такое положеніе, ея равнодушіе къ вопросу о взаимныхъ отношеніяхъ между губернскимъ и уѣздными земствами представлялось бы безцѣльнымъ.

Одновременно однако съ обращеніемъ къ содѣйствію губернскаго земства въ облегченіи нѣкоторыхъ расходовъ, въ средѣ городского управленія раздавались совершенно другіе голоса, искавшіе выхода изъ ненормальнаго отношенія Москвы къ губернскому земству путемъ выдѣленія города въ самостоятельную земскую единицу. Еще въ 1892 году гласными К. В. Рукавишниковымъ, Л. И. Сумбуломъ и А. Шиловымъ въ поданномъ въ думу заявленіи указывалось на то, что трудно ожидать, что установленный въ то время и тогда еще незначительный губернскій земскій налогъ останется въ прежнемъ размѣрѣ. Означенныя лица при этомъ высказывали, «что едва ли и ходатайство города передъ земствомъ объ удовлетвореніи своихъ нуждъ могло бы имѣть какое либо практическое значеніе, такъ какъ несомнѣнно, что вслѣдъ за ассигнованіемъ расходовъ на Москву будетъ повышаться и процентъ обложенія, столь тяжелый для Москвы и сравнительно очень легкій для уѣздныхъ земель, а чѣмъ выше будетъ процентъ обложенія, тѣмъ все болѣе значительная доля возрастающихъ изъ года въ годъ земскихъ расходовъ будетъ ложиться на бремя домовладѣльцевъ города Москвы». Единственнымъ выходомъ изъ такого положенія, грозящаго произвести значительную задержку въ развитіи городского благоустройства, названные гласные ви-

дѣли въ возбужденіи ходатайства передъ высшимъ правительствомъ о совершенномъ выдѣленіи города Москвы въ самостоятельную земскую единицу, вполнѣ независимую отъ губернскаго земства.

Мысль о выдѣленіи города Москвы въ самостоятельную земскую единицу высказывалась и послѣ того и, какъ видно изъ журнала засѣданія Московской городской думы 13 Января 1904 года, не оставлена ею до сихъ поръ безъ вниманія. Въ означенномъ засѣданіи дума единогласно поручила состоящимъ при ней коммиссіямъ по губернскому земскому сбору и финансовой представить вновь докладъ по вопросу объ установленіи максимальнаго процента обложенія недвижимыхъ имуществъ въ городѣ Москвѣ губернскимъ земскимъ сборомъ и по связаннымъ съ нимъ вопросамъ о представительствѣ города Москвы въ губернскомъ земскомъ собраніи, а также вообще по поводу отношеній города Москвы и губернскаго земства и о выдѣленіи Москвы въ особую земскую единицу.

Тѣмъ не менѣе обращеніе города къ губернскому земству понято было губернскимъ земскимъ собраніемъ, какъ коренное измѣненіе въ отношеніяхъ города къ земству, а именно, что городъ отказался отъ возраженій противъ земскаго обложенія и призналъ, что онъ и губернія составляютъ общую земскую семью, вслѣдствіе чего губернское земство должно смотрѣть на Москву, какъ на 14-й уѣздъ Московской губерніи, хотя и болѣе богатый, но нуждающійся въ извѣстныхъ случаяхъ въ содѣйствіи земства. Исходя изъ этихъ соображеній губернское земское собраніе 12 Декабря 1901 года постановило признать, что для достиженія правильной постановки и успѣшнаго развитія дѣлъ, касающихся одновременно земства и города, необходимо взаимодѣйствіе земства и Москвы, которое можетъ выражаться въ возможномъ согласованіи дѣятельности земства и города, въ участіи представителей земства въ завѣдываніи тѣми городскими учрежденіями, которыя содержатся на средства города и земства и, наконецъ, въ принятіи губернскимъ земствомъ на свой счетъ части расходовъ города на тѣ учрежденія и мѣропріятія, которыми пользуется населеніе губерніи.

Участіе гор. Москвы въ губернскомъ земскомъ обложеніи.

Чтобы точнѣе выяснить, насколько нормальны настоящія отношенія гор. Москвы съ одной стороны и губернскаго земства—съ другой, необходимо подробнѣе остановиться на степени участія гор. Москвы въ

составленіи средствъ губернскаго земства. Какъ сказано выше, оно выражалось до 1891 года лишь въ платежѣ сборовъ съ торговыхъ документовъ и съ патентовъ на заводы и заведенія для выдѣлки и продажи крѣпкихъ напитковъ, достигавшемъ до 250 тысячъ рублей предъ 1891 годомъ. Въ указанномъ году послѣдовало впервые обложеніе губернскимъ земскимъ сборомъ недвижимыхъ имуществъ, находящихся въ городѣ. За основу для такого обложенія принята была городская оцѣнка недвижимыхъ имуществъ и послѣднія обложены полупроцентомъ съ дохода, при чемъ одновременно съ этимъ до такого же размѣра было понижено и обложеніе какъ земель, такъ и остальныхъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздахъ, составлявшее до тѣхъ поръ полтора процента съ доходности. Благодаря этому обложеніе губернскимъ сборомъ внѣгородскихъ имуществъ, которое однако едва ли признавалось обременительнымъ, сразу было понижено на двѣ трети и, какъ видно изъ смѣты на 1891 годъ, составило всего 48.762 рубля вмѣсто 152.843 рублей въ 1890 году, тогда какъ обложеніе городскихъ имуществъ дало сразу губернскому земству 162.709 рублей, такъ что новый доходъ не только покрылъ потери губернскаго земства отъ уменьшенія обложенія внѣгородскихъ имуществъ, но далъ еще свыше 58 тысячъ рублей излишка. При общемъ бюджетѣ губернскаго земства въ 910.466 рублей городъ Москва такимъ образомъ давалъ въ это время, если считать сборъ съ торговыхъ документовъ и патентовъ, свыше 400 тысячъ рублей. Опредѣленный на 1891 годъ процентъ обложенія съ слѣдующаго года былъ, однако, уже увеличенъ вдвое, и съ тѣхъ поръ началось безостановочное его повышеніе: въ 1894 году до 1,1%, въ 1895 году до 1,3%, въ 1898 году до 1,4% и наконецъ въ 1900 году до 1½%, т. е. до того же процента, каковымъ облагалась доходность внѣгородскихъ имуществъ въ 1890 году. Хотя при послѣднемъ повышеніи обложенія и высказывалось, что этотъ размѣръ обложенія для гор. Москвы будетъ предѣльнымъ, но уже на 1903 годъ, не смотря на протесты гласныхъ гор. Москвы, послѣдовало новое повышеніе, и размѣръ обложенія установленъ уже въ 1,6% доходности. Насколько отразились такія повышенія обложенія на различныхъ статьяхъ губернскаго земскаго сбора, видно изъ нижеслѣдующей таблицы, въ которой данныя показаны для упрощенія въ круглыхъ цифрахъ.

ГОДА.	Предположенное по смѣтамъ поступленіе губернскаго земскаго сбора въ тысячахъ рублей.				
	Съ земель.	Съ прочихъ внѣгородскихъ недвижимыхъ имуществъ.	Съ города Москвы.	Съ документовъ на право торговли *).	
				Внѣ города Москвы.	Въ городѣ Москвѣ.
1869	63	21	—	196	
1890	67	86	—	322	
1891	22	26	163	331	
1892 . . .	45	57	322	333	
1895	58	100	433	337	
1898 . . .	102 **)	215	493	87	288
1903	112	372	799	99	329

Такимъ образомъ въ то время, когда обложеніе земель за 35 лѣтъ повысилось лишь едва на 49 тысячъ рублей, не смотря на значительное возрастаніе за это время ихъ цѣнности, а съ 1890 года на 45 тысячъ рублей, обложеніе гор. Москвы увеличено за то же время чуть ли не на 800 тысячъ рублей, и нынѣ городъ Москва платитъ губернскаго земскаго сбора около 1.128 тысячъ рублей, тогда какъ весь бюджетъ губернскаго земства составлялъ на 1903 годъ 2.023 тысячи рублей, а общій доходъ отъ всѣхъ обложеній лишь 1.689 тысячъ рублей, т. е. Москва платитъ чуть ли не двѣ трети губернскаго земскаго сбора.

Такое значительное обложеніе имуществъ въ гор. Москвѣ является тѣмъ менѣе соотвѣтственнымъ, что губернское земство, какъ будетъ указано ниже, до сихъ поръ не принимало или почти не принимаетъ участія въ удовлетвореніи потребностей города. Если даже и допустить вообще справедливость такого обложенія, то, какъ уже было высказано въ особомъ мнѣніи гласныхъ отъ гор. Москвы въ сессію губернскаго собранія 1902 года, по поводу повышенія обложенія до 1,6%,

*) Данныхъ о распредѣленіи сбора съ документовъ между городомъ Москвой и остальной губерніей до 1898 года не имѣется.

**) Процентъ обложенія недвижимыхъ имуществъ внѣ города Москвы повышался независимо отъ обложенія города Москвы и на 1903 годъ опредѣленъ въ 2,15% доходности.

«едва ли можно облагать имущества гор. Москвы, наравнѣ съ имуществами прочихъ уѣздныхъ земскихъ единицъ, ибо распредѣленіе заботъ и благъ, имѣющихъ источникомъ губернское земство, далеко неравномѣрно, такъ какъ городъ Москва въ этомъ отношеніи стоитъ особнякомъ, какъ уѣздъ, въ дѣйствительности ничѣмъ не пользующійся отъ земства. Если губернское земство нынѣ и принимаетъ участіе въ расходахъ по содержанію нѣкоторыхъ учрежденій, находящихся въ вѣдѣніи Московскаго городского общественнаго управленія (Рукавишниковскій исправительный пріютъ, Арнольдо - Третьяковское училище для глухонѣмыхъ, Работный домъ и Домъ трудолюбія), то лишь потому, что ни губернское, ни уѣздныя земства Московской губерніи до сего времени не имѣютъ собственныхъ таковыхъ же учрежденій, при томъ участіе это не можетъ быть разсматриваемо какъ пособіе городу, такъ какъ средства, отпускаемыя земствомъ на указанныя учрежденія, расходуются на нужды не коренного населенія города, а на призрѣніе лицъ, забота о коихъ всецѣло должна лежать на земствѣ, а не на городѣ. Обложеніе недвижимыхъ имуществъ города Москвы въ размѣрахъ, равныхъ обложенію прочихъ имуществъ губерніи, представляется крайне несправедливымъ и неравномѣрнымъ еще и потому, что облагаемая чистая доходность городскихъ имуществъ исчисляется по генеральной переоцѣнкѣ, произведенной въ 1900 году, при чемъ въ эту переоцѣнку непрерывно вносятся поправки, въ зависимости отъ тѣхъ измѣненій, которыя происходятъ въ доходности имуществъ; такимъ образомъ облагаемая въ городѣ доходность имуществъ несомнѣнно вполнѣ отвѣчаетъ доходности дѣйствительной. Совершенно иное положеніе усматривается относительно уѣздовъ, гдѣ земли не переоцѣнивались иногда въ теченіе долгихъ лѣтъ и гдѣ поэтому облагаемая чистая доходность имущества представляется значительно ниже доходности дѣйствительной; есть случаи, въ которыхъ чистая доходность земель, подлежащая обложенію, въ десять разъ ниже дѣйствительной ихъ доходности».

Участіе губернскаго земства въ расходахъ и повинностяхъ города Москвы.

Вышеизложенныя соображенія пріобрѣтаютъ довольно вѣское значеніе, если имѣть въ виду дѣйствительное участіе губернскаго земства въ удовлетвореніи нуждъ города. До 1901 года это участіе рѣшительно ни въ чемъ не проявлялось. Въ указанномъ году, въ виду признанія губерн-

скимъ земствомъ, что Москва, обратившись къ нему съ ходатайствомъ о принятіи участія въ нѣкоторыхъ расходахъ города, вступила на путь взаимодѣйствія, коимъ опредѣляются отношенія между губернскимъ и уѣздными земствами, губернское земское собраніе открыло кредитъ въ 5.000 руб. на производство въ теченіе 1902 года опыта организаціи общественнаго призрѣнія лицъ изъ населенія губерніи, не подлежащихъ призрѣнію городскихъ участковыхъ попечительствъ о бѣдныхъ, затѣмъ въ смѣту 1902 года внесено еще 7.000 рублей на возмѣщеніе части издержекъ по содержанію Дома трудолюбія, увеличено ежегодное пособіе Рукавишниковскому пріюту до 6.000 рублей и наконецъ разрѣшено губернской управѣ устроить шоссе отъ станціи Икша, Савеловской желѣзной дороги, до земледѣльческой колоніи Рукавишниковскаго пріюта, съ расходомъ на этотъ предметъ до 40.000 рублей. Затѣмъ въ очередной сессіи 1902 года, по разсмотрѣніи доклада по вопросу объ участіи губернскаго земства въ организаціи общественнаго призрѣнія въ городѣ Москвѣ, губернское земское собраніе признало обязанностью губернскаго земства оказаніе помощи и призрѣнія прочимъ уроженцамъ Московской губерніи, которые не подлежатъ помощи со стороны городскихъ попечительствъ о бѣдныхъ, а также нуждающимся уроженцамъ другихъ губерній, кромѣ Московской, и въ этихъ цѣляхъ постановило принять участіе въ содержаніи городскихъ Дома трудолюбія и Работнаго дома, при условіи предоставленія губернскому земству участія въ управленіи этими дѣлами. По постановленію собранія участіе губернскаго земства въ содержаніи городского Работнаго дома и Дома трудолюбія должно выражаться ежегоднымъ пособіемъ въ размѣрѣ 41,28% всей суммы городской доплаты на содержаніе упомянутыхъ учрежденій, при чемъ въ смѣту на 1903 годъ было внесено 33.585 руб. 89 коп. на выдачу городскому управленію пособія по содержанію Работнаго дома и 5.000 рублей въ распоряженіе губернской управы на расходы по общественному призрѣнію. Вмѣстѣ съ тѣмъ постановлено было выдать городскому управленію за 1902 годъ 11.176 руб. 65 коп. на призрѣніе лицъ, оказаніе помощи которымъ признано было обязанностью земства. Насколько правильно такое распредѣленіе участія въ расходахъ по призрѣнію неимущихъ судить, разумѣется, трудно, въ виду отсутствія опредѣленныхъ указаній объ условіяхъ, при

которыхъ то или другое общественное учрежденіе нравственно обязано оказывать помощь этимъ лицамъ, въ зависимости отъ болѣе или менѣе продолжительнаго пребыванія ихъ въ данной мѣстности, но нельзя не имѣть въ виду, что изъ общаго числа содержавшихся въ 1899 году въ Работномъ домѣ 68.564 лицъ собственно уроженцевъ гор. Москвы было около 17%, уроженцевъ остальной части губерніи до 30% и уроженцевъ сосѣднихъ 6 губерній до 43%. Во всякомъ случаѣ приведенныя постановленія указываютъ, что участіе губернскаго земства въ расходахъ Москвы, по сравненію съ доходомъ этого земства, получаемымъ отъ города, совершенно ничтожно и касается лишь возмѣщенія расходовъ города преимущественно по призрѣнію и при томъ такихъ лицъ, попеченіе о коихъ лежитъ на обязанности не столько города, сколько земства.

Подводя итоги всему вышеизложенному, нельзя не признать отношенія гор. Москвы къ губернскому земству ненормальными. Общая доходность всѣхъ облагаемыхъ губернскимъ земствомъ имуществъ исчислялась по смѣтѣ на 1903 годъ въ общей цифрѣ въ 72.450.000 рублей, изъ каковыхъ на долю гор. Москвы приходилось 49.000 тысячъ рублей, т. е. свыше двухъ третей. Сумма окладныхъ платежей гор. Москвы губернскому земству составляла сообразно этому 798.819 рублей при общей суммѣ 1.283.073 руб. *). Приведенныя данныя свидѣтельствуютъ, что Москва, сосредоточивая въ себѣ свыше двухъ пятыхъ всего населенія губерніи, въ отношеніи доходности находящихся въ ней недвижимыхъ имуществъ болѣе, чѣмъ въ 2 раза, превосходитъ доходность таковыхъ же имуществъ во всѣхъ уѣздахъ губерніи, взятыхъ вмѣстѣ, и почти во столько же разъ болѣе противъ остальной губерніи уплачиваетъ губернскаго земскаго сбора. При этомъ увеличеніе дохода губернскаго земства за послѣдніе 15 лѣтъ происходитъ преимущественно за счетъ Москвы. Между тѣмъ по отношенію къ губернскому земству законъ ставитъ Москву въ условія, одинаковыя съ уѣздомъ, предоставляя ей избрать въ

*) Процентъ обложенія доходности для Москвы 1,6 и для прочихъ мѣстъ губерніи 2,15.

губернское земское собраніе лишь большее число гласныхъ (14), сравнительно съ отдѣльными уѣздами (3—4). Это обстоятельство не можетъ, однако, имѣть для Москвы особаго значенія. Почти половина дохода губернскаго земства получается, какъ сказано, отъ сего города, расходованіе же губернскихъ средствъ происходитъ на нужды исключительно однихъ уѣздовъ. Послѣдніе заинтересованы, конечно, въ сохраненіи такого порядка, какъ дающаго имъ несомнѣнныя выгоды въ смыслѣ переложенія тягости обложенія съ уѣздовъ на Москву. Въ конечномъ выводѣ роль столицы сводится къ тому, что она служитъ лишь источникомъ дохода для губернскаго земства, а черезъ него и для уѣздныхъ земствъ. Оказать какое либо вліяніе на измѣненіе существующаго порядка гласные отъ Москвы въ губернскомъ земскомъ собраніи не въ состояніи, ибо, составляя всего лишь немного болѣе одной пятой общаго числа гласныхъ собранія *), они, даже при полномъ единодушіи, не могутъ противостать гласнымъ отъ уѣздовъ, являющимся, по общности интересовъ, несомнѣнно солидарными между собою въ тѣхъ случаяхъ, когда интересы уѣзда противопоставляются интересамъ Москвы. Единственнымъ выходомъ изъ такого положенія для гласныхъ города Москвы является оставаться каждый разъ при возвышеніи обложенія при особомъ мнѣніи, которое практически не измѣняетъ дѣла въ пользу Москвы.

Защитники обложенія города Москвы въ пользу губернскаго земства обыкновенно ссылаются на то, что губернское земство, улучшая пути сообщенія, заботясь о развитіи грамотности и медицинской помощи въ средѣ населенія губерніи, тѣмъ самымъ оказываетъ значительную, хотя и косвенную помощь Москвѣ, и что, привлекая къ себѣ лучшую часть населенія губерніи, столица выигрываетъ также, если это населеніе является въ городъ при лучшихъ нравственныхъ и физическихъ условіяхъ развитія. Но не слѣдуетъ забывать, что значительная часть населенія губерніи именно и живетъ городомъ Москвой и, сопоставляя то, что Москва, какъ столица Имперіи, а не какъ губернскій городъ, даетъ и получаетъ отъ населенія губерніи, можно съ увѣренностью сказать, что балансъ ока-

*) Если считать всѣхъ лицъ, имѣющихъ право голоса въ собраніи, то менѣе одной седьмой.

жется къ выгодѣ именно послѣдняго. При этомъ слѣдуетъ имѣть въ виду, что если Москва извлекаетъ выгоды изъ населенія губерніи, то въ этомъ отношеніи имѣетъ значеніе преимущественно пригородное населеніе, а губернское земство всего менѣе приходитъ на помощь пригороднымъ уѣздамъ и напротивъ больше ея даетъ отдаленнымъ, какъ болѣе бѣднымъ, каковые уѣзды въ жизни города Москвы имѣютъ не болѣе значенія, чѣмъ уѣзды сосѣднихъ губерній. Естественно, что такія ненормальныя условія должны были наводить на мысль о выдѣленіи Москвы изъ состава земствъ Московской губерніи. Выше было указано, какъ зародилась эта мысль въ средѣ Московскаго городского общественнаго управленія. Если до сихъ поръ она не вылилась въ опредѣленное ходатайство предъ высшимъ правительствомъ, то объясненіе этого едва ли не слѣдуетъ искать въ законахъ 8 Іюня 1893 года относительно общей переоцѣнки имуществъ, подлежащихъ обложенію земскимъ сборомъ, и 12 Іюня 1900 года—о предѣльности земскаго обложенія. Уравнивая оцѣнку недвижимыхъ имуществъ какъ въ городахъ, такъ и въ уѣздахъ и установляя постепенность повышенія земскаго обложенія, названные законы подали надежду на справедливое и болѣе устойчивое земское обложеніе имуществъ въ Москвѣ. То пассивное, если не сказать болѣе, отношеніе, которое проявляетъ Московское губернское земство къ дѣлу переоцѣнки имуществъ, ясно показываетъ, однако, что надежды на это едва ли въ скоромъ времени осуществятся.

Само собою разумѣется, что мысль о выдѣленіи Москвы въ самостоятельную земскую единицу можетъ осуществиться лишь путемъ зрѣлаго обсужденія всѣхъ сторонъ этого вопроса, но едва ли можно привести сколько нибудь убѣдительныя данныя противъ необходимости нормированія обложенія города Москвы въ пользу губернскаго земства. Такое нормированіе важно и въ интересахъ самого же земства; послѣднее, имѣя въ обложеніи Москвы богатый источникъ, слишкомъ можетъ быть широко развиваетъ свою дѣятельность, разсчитывая на постоянно растущій источникъ доходовъ, который, однако, можетъ прекратиться или во всякомъ случаѣ пріостановиться въ своемъ ростѣ, а тогда явится необходимость значительно поднять обложеніе въ пользу губернскаго сбора

земель, въ настоящее время весьма незначительное—около 4 коп. съ десятины. Не нужно забывать, что разность процента обложенія имуществъ города Москвы и остальныхъ имуществъ губерніи оправдывается тѣмъ, что имущества города оцѣнены близко къ дѣйствительной стоимости, тогда какъ оцѣнка земельныхъ имуществъ значительно ниже дѣйствительности *), и, слѣдовательно, когда этотъ поводъ, послѣ переоцѣнки имуществъ, устранится, то придется или сократить расходы земства или чрезмѣрно увеличить обложеніе земель. Это служитъ новымъ доказательствомъ того, что нормировка обложенія города Москвы необходима въ интересахъ земства. Вмѣстѣ съ тѣмъ, Московское городское управленіе дѣлаетъ, повидимому, послѣднія попытки къ установленію равномѣрнаго отношенія губернскаго земства въ Москвѣ и уѣздамъ, прося это земство принять участіе въ расходахъ города въ долѣ, сколько нибудь соотвѣтствующей суммѣ получаемаго съ Москвы губернскаго земскаго сбора. При значительно большемъ обремененіи Москвы земскимъ обложеніемъ сравнительно съ тѣмъ, что могло бы дать ей губернское земство, безспорное и одинаково удовлетворяющее обѣ стороны урегулированіе отношеній между Москвой и губернскимъ и уѣздными земствами, при современномъ состояніи Москвы на положеніи 14-го уѣзда губерніи, едва ли можетъ быть достигнуто, а потому возбужденіе вопроса о совершенномъ выдѣленіи Москвы изъ состава земствъ Московской губерніи представляется, повидимому, рано или поздно неизбѣжнымъ.

Въ заключеніе нельзя не замѣтить, что какъ связь Москвы съ губернскимъ земствомъ, такъ и объединеніе многихъ крупныхъ городовъ съ уѣздными земствами въ одно общее земское хозяйство вообще имѣетъ за собой много неудобствъ. Однимъ изъ существенныхъ недостатковъ такой связи, между прочимъ, слѣдуетъ считать то, что, во избѣжаніе слишкомъ значительнаго обложенія земскимъ сборомъ, городскія управленія умышленно понижаютъ оцѣнку недвижимостей, а благодаря этому лишаются значительной части доходовъ.

---

*) Въ среднемъ около 25 рублей за десятину.

VII. Вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ.

Вліяніе Московскаго губернскаго земства на уѣздныя земства.

Если отношенія губернскаго земства къ гор. Москвѣ имѣли вліяніе на развитіе и направленіе дѣятельности земскихъ учрежденій Московской губерніи, то не менѣе значенія въ въ этомъ дѣлѣ имѣютъ и вырабатавшіяся въ настоящее время взаимныя отношенія губернскаго и уѣздныхъ земствъ. Значеніе это тѣмъ болѣе ощутительно, что оно дало опредѣленное и притомъ такое направленіе дѣятельности большинства уѣздныхъ земствъ, которое несомнѣнно должно привести къ подавленію самостоятельности уѣздовъ, а слѣдовательно, и къ уклоненію съ того направленія, по которому, по мысли законодателя, должно было развиваться земское дѣло.

Недостаточныя полнота и ясность закона, опредѣляющаго кругъ вѣдомства и предѣлы власти губернскаго и уѣздныхъ земскихъ учрежденій, а отчасти и другія болѣе глубокія причины, коренящіяся въ самомъ несовершенствѣ уѣзднаго земскаго хозяйства, страдающаго иногда отсутствіемъ системы и вялымъ отношеніемъ къ нему мѣстныхъ дѣятелей, вызываютъ, какъ извѣстно, почти вездѣ стремленіе губернскаго земства къ преобладанію надъ уѣздными и къ подчиненію уѣзднаго хозяйства одному общему руководительству. Имѣя сравнительно ограниченный кругъ вѣдомства, губернское земство въ послѣднее время стало искусственно увеличивать его предметами уѣзднаго хозяйства, что, въ связи съ расширеніемъ дѣятельности названнаго земства въ сферѣ дѣлъ такъ называемаго общеполезнаго значенія, *) замѣтно повліяло на общій ходъ дѣлъ въ земскихъ учрежденіяхъ, вызывая, вопреки закону, постепенное перемѣщеніе распорядительной, а частью и исполнительной, власти съ уѣздныхъ учрежденій на губернскія. Указанное теченіе въ земской жизни, имѣющее такимъ образомъ не только мѣстное, но отчасти и общее значеніе, съ особенною силой проявилось въ Московскомъ земствѣ, гдѣ вопросъ объ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ

*) Каковы, напримѣръ, статистика, періодическія изданія, разные спеціальные бюро и т. п.

всего болѣе усложнился, благодаря значительнымъ средствамъ, которыя губернское земство сосредоточило въ своемъ распоряженіи путемъ усиленнаго обложенія недвижимыхъ имуществъ гор. Москвы. Опираясь на эти средства, а также частью на крупныя интеллигентныя силы, которыя Москва могла обильно предоставить въ распоряженіе губернскаго земства, установилась цѣлая система воздѣйствія его на уѣздныя земства и руководительства дѣлами уѣзднаго хозяйства, выразившаяся опредѣленно въ утвержденныхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ 8 Декабря 1900 года «основныхъ положеніяхъ, опредѣляющихъ взаимныя отношенія губернскаго и уѣздныхъ земствъ».

Стремленіе Московскаго губернскаго земства принять ближайшее участіе въ дѣлахъ, относящихся до прямого вѣдѣнія уѣздныхъ земствъ, болѣе ясно обрисовалось съ 90-хъ годовъ истекшаго столѣтія. Получивъ въ свое завѣдываніе сначала лишь устроенныя нѣкоторыми частными лицами школы, губернское земство съ 1894 года, въ ознаменованіе торжественнаго дня бракосочетанія ИХЪ ИМПЕРАТОРСКИХЪ ВЕЛИЧЕСТВЪ построило 20 новыхъ школъ въ различныхъ уѣздахъ, при чемъ эти школы, въ хозяйственномъ отношеніи, остались въ вѣдѣніи губернскаго земства. Еще ранѣе этого началась постройка лечебницъ также за счетъ губернскаго земства, сначала по просьбамъ уѣздныхъ земствъ, въ видѣ помощи имъ, а затѣмъ и по собственной иниціативѣ губернскаго земства, для удовлетворенія надобностей нѣсколькихъ смежныхъ уѣздовъ. Неудобство двойственнаго завѣдыванія однородными учрежденіями однако начало скоро сказываться, и въ 1899 году, по настоянію ревизіонной коммиссіи, губернское земское собраніе постановило передать всѣ губернскія школы въ полное завѣдываніе въ хозяйственномъ отношеніи уѣздныхъ земствъ, съ уплатой лишь расходовъ по содержанію ихъ изъ средствъ губернскаго земства. Такое постановленіе состоялось не смотря на оппозицію губернской управы, увидѣвшей въ этомъ, вполнѣ разумномъ, распоряженіи губернскаго собранія недовѣріе къ ней, что даже послужило поводомъ къ подачѣ всей управой прошенія объ увольненіи; лишь по усиленнымъ настояніямъ управы, въ вѣдѣніи ея оставлены 5 школъ, переданныхъ, какъ выше сказано, частными лицами, именно губернскому земству.

Устройство губернскихъ школъ и особенно лечебницъ явилось поводомъ появленія въ уѣздѣ лицъ, завѣдывающихъ учрежденіями, совершенно однородными съ содержимыми уѣздными земствами, но отъ означенныхъ земствъ независимыми. Благодаря этому, а также созданію вполнѣ независимыхъ отъ уѣзднаго земства организацій—санитарной, ветеринарной и страховой, въ раіонѣ уѣздовъ образовался обширный контингентъ вольнонаемнаго губернскаго земскаго персонала, и, очевидно, благодаря однородности, а также и тождеству предметовъ дѣятельности этого персонала съ дѣятельностью органовъ уѣзднаго земства, такое появленіе новаго неземскаго элемента не могло не вызывать столкновеній губернскихъ чиновъ съ уѣздными земскими управами. Эти столкновенія вызвали, между прочимъ, на очередной сессіи губернскаго земскаго собранія 1899 года вопросъ объ измѣненіи порядка назначенія чиновъ губернскаго земства, раіонъ дѣятельности которыхъ входитъ въ предѣлы уѣзда. Предложеніе это, однако, было отклонено губернскимъ земскимъ собраніемъ въ виду возраженій управы, заявившей, «что положеніе зависимости отъ уѣздныхъ управъ, въ которое хотятъ поставить служащихъ губернскаго земства, несомнѣнно понизитъ ихъ уровень, а это, въ свою очередь, поставило бы земское дѣло въ критическое положеніе. Земству нужны люди иниціативы, а такимъ людямъ должна быть обезпечена въ ихъ дѣятельности большая доля самостоятельности». Насколько однако такая самостоятельность нерѣдко мѣшаетъ дѣятельности уѣзднаго земства, указано неоднократно на страницахъ настоящаго отчета.

Независимо отъ упроченія своего вліянія на уѣздныя земства такимъ косвеннымъ путемъ, губернское земство еще болѣе старалось распространить его путемъ денежныхъ субсидій земствамъ подъ условіемъ, разумѣется, чтобы земства, желающія получать такую помощь, направляли свою дѣятельность по указаніямъ губернскаго земства. Собственно на этой почвѣ, образовавшейся вслѣдствіе средствъ, получаемыхъ губернскимъ земствомъ отъ обложенія города Москвы, и возникъ вопросъ объ опредѣленіи взаимныхъ отношеній губернскаго и уѣзныхъ земствъ.

Обильный денежный источникъ, доставляемый Москвой, содѣйство-

валъ широкому развитію операцій губернскаго земства по выдачѣ ссудъ и пособій уѣзднымъ земствамъ, т. е. той отрасли дѣятельности, которая наиболѣе усложняетъ отношенія между ними. Очевидно, что расходованіе общегубернскихъ средствъ, ввѣренныхъ представителямъ населенія губерніи, даетъ послѣднимъ поводъ взять въ свои руки контроль за ихъ употребленіемъ; съ другой стороны, и пользованіе губернскими суммами со стороны отдѣльныхъ уѣздовъ ставитъ земства этихъ уѣздовъ въ большую или меньшую зависимость отъ учрежденія, завѣдывающаго означенными суммами. Разсмотрѣніе изданныхъ въ разное время губернскимъ земскимъ собраніемъ постановленій и правилъ, опредѣляющихъ порядокъ выдачи ссудъ на нужды уѣзднаго земскаго хозяйства, показываетъ, что дѣйствительно губернское земство, приходя на помощь уѣздамъ, не только опредѣляетъ условія возврата ссудъ, но идетъ глубже, касаясь и предметовъ воспособленія, направленныхъ главнымъ образомъ на народное образованіе и врачебно-санитарное дѣло. Правила о воспособленіи не ограничиваются при этомъ общимъ обозначеніемъ отрасли, на которую допускается выдача ссудъ, но съ точностью указываютъ, какая именно часть ея можетъ пользоваться воспособленіемъ. Такъ, напримѣръ, по народному образованію воспособленія направлены на устройство и ремонтъ школьныхъ зданій, на улучшеніе преподаванія Закона Божія, на увеличеніе жалованья учителямъ и учительницамъ, на устройство приправскихъ и школьныхъ библіотекъ и народныхъ чтеній, курсовъ церковнаго пѣнія, учительскихъ съѣздовъ и курсовъ, на организацію надзора за школами; по части врачебно-санитарной—на устройство новыхъ и капитальное переустройство существующихъ амбулаторій, лечебницъ, заразныхъ бараковъ, родильныхъ пріютовъ, квартиръ персонала, на устройство водопровода и канализаціи. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ предусматривается даже способъ веденія хозяйства. Особенно наглядно это выражается въ правилахъ о ссудахъ на устройство школьныхъ зданій 28 Ноября 1895 года, опредѣляющихъ такія подробности, какъ матеріалъ, изъ котораго должно строиться школьное зданіе, число и родъ комнатъ, размѣры классныхъ помѣщеній, освѣщаемость ихъ, порядокъ устройства половъ и потолковъ, вплоть до занавѣсокъ на окнахъ и расположенія вѣшалокъ. Указывая предметы, на которые можетъ быть дано

воспособленіе, и способы веденія хозяйства, губернское земство тѣмъ самымъ предрѣшаетъ направленіе дѣятельности уѣздныхъ земствъ, вынуждая ихъ сообразовываться со взглядами губернскаго земства, а послѣднее получаетъ возможность вторгаться во внутреннюю жизнь уѣздовъ. Это имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что при выдачѣ пособій губернское земство въ большинствѣ случаевъ требуетъ отъ уѣзднаго земства участія своими средствами въ данномъ расходѣ, благодаря чему и собственныя средства уѣздныхъ земствъ расходуются по указанію губернскаго земства.

Начало финансовой зависимости уѣздныхъ земствъ отъ губернскаго, а вмѣстѣ съ тѣмъ и возникновеніе вопроса объ отношеніяхъ между ними, нельзя конечно пріурочить точно къ 1891 году, съ котораго началось обложеніе земскимъ сборомъ недвижимыхъ имуществъ въ городѣ Москвѣ. Московское губернское земство, которому всегда было присуще широкое представленіе о своихъ задачахъ, и ранѣе этого, въ числѣ прочихъ мѣръ содѣйствія уѣздному хозяйству, допускало выдачу ссудъ изъ губернской кассы, поставляя при этомъ и извѣстныя условія для уѣздныхъ земствъ, вытекающія изъ отношеній должниковъ къ кредитору. Такъ, еще 19 Декабря 1881 года были установлены правила для краткосрочныхъ позаимствованій уѣздными земствами суммъ изъ губернской кассы, а въ 1885 году изданы постановленія, регулирующія исправность возврата такихъ ссудъ. При этомъ губернское собраніе сочло нужнымъ опредѣлить не только условія и порядокъ выдачи ссудъ, но и самый способъ ихъ расходованія, постановивъ принять за правило, чтобы кредитованныя губернскимъ земствомъ на какое либо опредѣленное дѣло суммы не расходовались уѣздными земствами на другой предметъ, хотя бы въ видѣ временнаго пользованія ими. Въ приведенномъ постановленіи можно видѣть начало практики Московскаго губернскаго земства по руководительству уѣздными земствами, посредствомъ выдаваемыхъ ссудъ и пособій подъ условіями, выработанными губернскимъ земствомъ, но до половины 90-хъ годовъ истекшаго столѣтія такихъ постановленій губернскаго собранія было очень немного. Большинство ихъ относится ко времени послѣ 1891 года, т. е. когда послѣдовало привлеченіе недвижимыхъ имуществъ въ городѣ Москвѣ къ обложенію

губернскимъ земскимъ сборомъ. Съ этого года, близко совпавшаго съ измѣненіемъ состава губернской управы, издаваемыя губернскимъ земствомъ инструкціи, правила и условія для уѣздныхъ земствъ слѣдуютъ одни за другими и не оставляютъ безъ регламентаціи почти ни одной изъ отраслей уѣзднаго хозяйства, не исключая даже внутренняго дѣлопроизводства уѣздныхъ управъ, касающагося денежной части. Съ послѣднею цѣлью 8 Декабря 1893 года было постановлено: поручить губернской управѣ сообщить всѣмъ уѣзднымъ управамъ, что веденіе счетоводства по правиламъ двойной бухгалтеріи признается губернскимъ земскимъ собраніемъ однимъ изъ главныхъ средствъ къ упорядоченію финансовъ земствъ и что въ дѣлѣ введенія этого счетоводства губернское земство готово оказать уѣзднымъ земствамъ посильное содѣйствіе приглашеніемъ особаго лица для руководства и составленія необходимыхъ въ семъ дѣлѣ инструкцій. 10-го Января 1894 года губернское земское собраніе одобрило выработанную губернскою земскою управою инструкцію по веденію счетоводства и составленію отчетности на основаніи правилъ двойной бухгалтеріи, поручивъ сообщить ее во всѣ уѣздныя управы и внести въ смѣту расходовъ 1.000 рублей въ распоряженіе губернской управы для покрытія расходовъ по содѣйствію уѣзднымъ управамъ при веденіи счетоводства и отчетности. Одновременно съ этимъ было установлено какъ правило, что ссуды и пособія губернскаго земства будутъ выдаваться только тѣмъ уѣзднымъ земствамъ, которыя будутъ вести отчетность по правиламъ двойной бухгалтеріи.

Ничѣмъ инымъ, какъ денежною зависимостью уѣздныхъ земствъ отъ губернскаго, нельзя объяснить и слѣдующаго постановленія губернскаго земскаго собранія, состоявшагося 24 Февраля 1893 года, отчасти даже въ нарушеніе закона: 1) поручить губернской управѣ слѣдить за тѣмъ, чтобы въ смѣты расходовъ подлежащихъ уѣздныхъ земствъ вносились, какъ платежи губернскому земству: а) суммы, которыя уѣздныя земства обязались вносить на содержаніе губернскихъ лечебницъ и б) оклады по ссудамъ на постройку школъ, покупку пожарныхъ инструментовъ и на вырытіе прудовъ и колодцевъ, невнесенные сельскими обществами; въ случаѣ, если такія суммы не будутъ внесены, то сообщать объ этомъ губернатору; 2) вмѣнить въ обязанность уѣзднымъ

земствамъ суммы, перечисленныя въ предыдущей статьѣ, вносить въ смѣты расходовъ подлежащихъ уѣздныхъ земствъ. Приведеннымъ постановленіемъ губернское земство такимъ образомъ уже присвоивало себѣ предоставленное закономъ только губернаторской власти право слѣдить за правильностью постановленій земскихъ собраній и дѣлать замѣчанія на смѣты и, кромѣ того, самое составленіе смѣтъ ставило подъ контроль губернской управы.

Далѣе постановленіями 6 Марта 1899 года, 22 Января и 14 Декабря 1900 года были опредѣлены правила пользованія уѣздными земствами кредитомъ изъ запаснаго капитала губернскаго земства. Постановленіями 28 Ноября 1895 года, 8 Апрѣля 1896 года, 23 и 31 Января 1898 года, 4 и 5 Марта 1899 года, 14, 5 и 29 Января 1900 года опредѣлены разнообразныя формы денежнаго участія губернскаго земства въ дѣлахъ начальнаго народнаго образованія. Постановленіями 23 Января 1894 года, 19 Декабря 1900 года и 22 Марта 1901 года опредѣлены условія выдачи пособій и безпроцентныхъ ссудъ на устройство ветеринарной части. Постановленіями 4 Февраля 1897 года, 18 Января и 13 Декабря 1900 года установлены правила выдачи ссудъ и пособій на развитіе экономическихъ мѣропріятій. Постановленіемъ 14 Декабря 1900 года утвержденъ порядокъ, опредѣляющій содѣйствіе губернскаго земства уѣзднымъ въ дѣлѣ улучшенія строительной части въ уѣздахъ. Постановленіями 29 Ноября 1895 года и 13 Февраля 1897 года утверждены основныя положенія по выдачѣ ссудъ и пособій уѣзднымъ земствамъ на развитіе ими медицинской организаціи и т. д.

Приведенное перечисленіе постановленій губернскаго земскаго собранія наглядно показываетъ, что широкое развитіе воспособленія со стороны губернскаго земства уѣзднымъ на мѣропріятія земскаго хозяйства и земской дѣятельности началось послѣ привлеченія къ обложенію губернскимъ земскимъ сборомъ недвижимыхъ имуществъ въ гор. Москвѣ и идетъ параллельно съ ростомъ этого обложенія. Дѣйствительно на 1-е Января 1892 года губернскій земскій запасный капиталъ составлялъ всего 110.000 рублей, на 1-е Января 1902 года его числилось уже 500.000 рублей, и сверхъ того на такую же сумму было оборотнаго капитала. Избытокъ средствъ и давалъ губернскому земству возможность

широко кредитовать уѣздныя земства. Къ 1-му Января 1892 года по ссудамъ, поручительствамъ и посредническому кредиту за уѣздными земствами значилось долговъ губернскому земству до 368.000 рублей. На 1-е Января 1902 года сумма числящагося за уѣздными земствами долга губернскому земству возросла уже до 984.000 рублей, при чемъ главными являются долги по безпроцентнымъ ссудамъ на удовлетвореніе уѣздныхъ расходовъ—до 575.000 рублей и по займамъ изъ процентовъ на тотъ же предметъ—до 171.000 рублей.

Помощь уѣзднымъ земствамъ губернское земство оказываетъ не только ссудами, но и пособіями на разныя мѣропріятія. Такихъ пособій въ 1890 году было выдано на сумму около 22.000 руб., а въ 1900 году, т. е. 10 лѣтъ спустя—свыше 70.000 рублей. Независимо отъ сего губернское земство расходуетъ свои средства на удовлетвореніе многихъ мѣстныхъ (уѣздныхъ) потребностей, непосредственно, безъ проведенія таковыхъ расходовъ по уѣзднымъ смѣтамъ. Расходы этого рода изъ губернскихъ средствъ достигаютъ за 1900 годъ 364.000 рублей. Въ общей сложности съ суммами, показываемыми въ уѣздныхъ смѣтахъ, расходы губернскаго земства на уѣздныя потребности выразились въ 1900 году въ 434.000 рублей.

Обозрѣніе финансовыхъ результатовъ дѣятельности губернскаго земства сверхъ того показываетъ, что, при оказаніи помощи уѣзднымъ земствамъ, губернское земство придерживается начала равномѣрнаго удовлетворенія потребностей земскаго хозяйства по отдѣльнымъ уѣздамъ, участвуя въ расходахъ уѣздныхъ земствъ въ общемъ обратно пропорціонально имѣющимся въ распоряженіи каждаго отдѣльнаго уѣзда собственнымъ его средствамъ, что можно видѣть изъ слѣдующей таблицы расходовъ за 1900 годъ:

У Ѣ З Д Ы.	РАСХОДЫ ЗА 1900 г.			
	Израсходовано по отчетамъ уѣздныхъ земск. управъ.	Изъ спеціальныхъ капиталовъ и сборовъ.	Изъ средствъ уѣзднаго земства и сельскихъ обществъ.	Изъ средствъ губернскаго земства.
	Рубли.	Въ процентахъ.		
Московскій	624000	10,7	84.3	5.0
Богородскій	192000	9,7	80,7	9,6

УѢЗДЫ.	РАСХОДЫ ЗА 1900 Г.			
	Израсходовано по отчетамъ уѣздныхъ земскихъ управъ.	Изъ спеціальныхъ капиталовъ и сборовъ.	Изъ средствъ уѣзднаго земства и сельскихъ обществъ.	Изъ средствъ губернскаго земства.
	Рубли.	Въ процентахъ.		
Коломенскій	183000	5,4	82,2	12,4
Серпуховскій	126000	7,7	74,6	17,7
Броницкій	137000	3,0	78,5	18,5
Дмитровскій	213000	6,0	75,5	18,5
Подольскій	120000	6,8	73,4	19,8
Верейскій	71000	5,4	72,7	21,9
Клинскій	127000	7,0	70,5	22,5
Волоколамскій	78000	2,2	66,5	31,3
Звенигородскій	92000	12,1	54,0	33,9
Рузскій	61000	5,2	57,3	37,5
Можайскій	55000	4,6	55,6	39,8

Обсужденіе вопроса о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ въ губернскомъ земскомъ собраніи.

Назрѣвавшій постепенно, благодаря постоянному, широкому участію губернскаго земства въ дѣлахъ уѣзднаго хозяйства, вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ не могъ не вызвать въ концѣ концовъ его обсужденія въ земскихъ собраніяхъ, хотя бы по частнымъ случаямъ. Въ общей формѣ онъ подвергнутъ былъ въ первый разъ обсужденію въ засѣданіи губернскаго земскаго собранія 5-го Февраля 1898 года, благодаря разномыслію между губернскимъ собраніемъ и управою, во главѣ съ предсѣдателемъ ея Д. Н. Шиповымъ, которому принадлежитъ теоретическая разработка вопроса о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ. Постепенное накопленіе правилъ, опредѣляющихъ условія и порядокъ денежнаго участія губернскаго земства въ дѣлахъ уѣзднаго хозяйства, неуклонно проводимыхъ губернскою управой, остающейся почти безъ измѣненій въ своемъ составѣ съ 1893 года, въ одномъ и томъ же направленіи, привело къ замѣтному подчиненію дѣятельности уѣздныхъ земствъ губернскому. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ средѣ Московскаго земства стало возникать сомнѣніе относительно правильности проводимаго управою плана, въ 1897 году проникшее даже въ печать, гдѣ появилась рѣзкая критика одного изъ наиболѣе выдающихся докладовъ управы—о сѣти училищъ въ губерніи.

Когда затѣмъ наступили очередные выборы 1897 года и вновь выставлена была кандидатура личнаго состава управы, предсѣдатель послѣдней призналъ нужнымъ изложить передъ собраніемъ, отъ лица управы и своего, основной взглядъ на задачи земской дѣятельности, явившійся такимъ образомъ первою попыткой возвести въ систему практически уже опредѣлившіяся отношенія губернскаго земства къ уѣзднымъ. Сущность означеннаго взгляда, насколько возможно судить о немъ по краткому изложенію въ журналѣ собранія отъ 5-го Февраля 1898 г., сводится къ слѣдующимъ основнымъ положеніямъ *). Земская дѣятельность для успѣшнаго развитія какъ въ цѣломъ, такъ и отдѣльныхъ ея отрасляхъ, должна руководствоваться «опредѣленной системой, твердо установленными принципами»; роль губернскаго земства при этомъ составляетъ «разработка вопросовъ, имѣющихъ цѣлью устанавливать извѣстныя руководящія начала и опредѣленную систему для правильнаго развитія земскаго дѣла», за уѣздными же земствами сохраняется преимущественно исполнительная дѣятельность въ видѣ завѣдыванія удовлетвореніемъ большинства земскихъ потребностей и проведеніе въ жизнь различныхъ мѣропріятій на мѣстахъ. Указавъ затѣмъ на то, что губернское собраніе состоитъ изъ представителей всѣхъ уѣздовъ и потому вырабатываемые имъ «основныя положенія и руководящія правила» не могутъ разсматриваться уѣздными земствами, какъ составленныя постороннимъ для нихъ учрежденіемъ, предсѣдатель губернской земской управы полагалъ, что «постановленія, рѣшенія и мнѣнія» губернскаго земскаго собранія хотя «юридически не обязательны для уѣздныхъ земствъ», однако имѣютъ для нихъ «отчасти характеръ нравственнаго обязательства» **), въ виду того, что «если губернскимъ земствомъ вопросъ всесторонне разработанъ и соотвѣтственно установлены извѣстныя положенія, то, чтобы не согласиться съ ними, нужно доказать ихъ несо-

---

*) Эти положенія впослѣдствіи были подробно развиты авторомъ въ особомъ изданіи. См. брошюру Д. Н. Шипова: „Къ вопросу о взаимныхъ отношеніяхъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ“. 1899 г.

**) Такой же взглядъ проводился Д. Н. Шиповымъ и по вопросу объ отношеніяхъ предсѣдателей уѣздныхъ управъ къ постановленіямъ совѣщанія предсѣдателей управъ.

стоятельность». Устанавливаемая на такихъ основаніяхъ зависимость уѣздныхъ земствъ отъ губернскаго вызываетъ и дальнѣйшее подчиненіе послѣднему первыхъ. Губернское земство, разрабатывая извѣстныя руководящія начала, чтобы быть послѣдовательнымъ, согласно излагаемому взгляду, «вправѣ устанавливать порядокъ», въ силу котораго пособія уѣздамъ изъ общей земской кассы губерніи выдаются только при соблюденіи выработанныхъ имъ же «основаній для постановки той или другой отрасли земскаго дѣла». Въ заключеніе намѣчаемая система взаимныхъ отношеній губернскаго и уѣздныхъ земствъ простирается до уравненія естественно сложившихся экономическихъ различій между уѣздами, посредствомъ равномѣрнаго распредѣленія между ними губернскихъ средствъ соотвѣтственно напряженности платежныхъ силъ каждаго изъ уѣздовъ. Въ этомъ отношеніи на губернское земство возлагается задача быть регуляторомъ, такъ какъ одно оно «можетъ внести въ это дѣло нѣкоторое равновѣсіе и хотя нѣсколько возстановить нарушенную историческими условіями жизни справедливость» *). При этомъ для оправданія такого уравненія, очевидно невыгоднаго для Москвы и болѣе богатыхъ изъ уѣздовъ, служитъ соображеніе о томъ, что «земская дѣятельность въ основѣ своей имѣетъ извѣстное нравственное начало— начало взаимопомощи», согласно чему уѣздное земство представляется «союзомъ взаимопомощи населенія уѣзда», а губернское такимъ же союзомъ уѣздовъ губерніи.

Изложенная предсѣдателемъ губернской земской управы программа взаимныхъ отношеній губернскаго и уѣздныхъ земствъ первое время не встрѣтила, однако, сочувствія большинства собранія, вызвавъ въ слѣдующую сессію 1898 года общій протестъ представителей уѣздовъ, при чемъ состоялся рядъ постановленій, которыми отклонены были нѣкоторые доклады губернской управы, основанные на проводимыхъ ею взглядахъ.

---

*) По поводу приведеннаго объясненія совершенно справедливо было высказано, что не только по закону, но и по своему значенію въ системѣ государственныхъ учрежденій, губернское земство не признано производить такое уравненіе. Поступая такъ, губернское земство дѣйствуетъ не какъ земство, а какъ бюрократія, и при томъ какъ бюрократія, проникнутая соціалистическими тенденціями, т. е. самая вредная и опасная. (Б. Н. Чичеринъ Вопросы политики. Москва. 1903 г. стр. 40).

Главнѣйшія изъ этихъ постановленій касались передачи въ завѣдываніе уѣздныхъ земствъ большей части школъ, учрежденныхъ губернскимъ земствомъ въ ознаменованіе бракосочетанія ГОСУДАРЯ ИМПЕРАТОРА, отступленія отъ установленныхъ ранѣе правилъ о приплатѣ учителямъ изъ средствъ губернскаго земства, нарушенія такихъ же правилъ о выдачѣ ссудъ на больничное дѣло и нѣкоторыхъ другихъ вопросовъ. Возникшее на этой почвѣ разногласіе между собраніемъ и управой вызвало отказъ предсѣдателя послѣдней отъ должности, вслѣдъ за которымъ сложилъ съ себя полномочія и остальной составъ управы. Принятое рѣшеніе предсѣдатель управы при этомъ призналъ нужнымъ перенесть на принципіальную почву, объясняя его собранію не отдѣльными случаями недовѣрія къ управѣ, а кореннымъ разномысліемъ съ большинствомъ гласныхъ по основному вопросу объ отношеніяхъ губернскаго земства къ уѣзднымъ и невозможностью для себя оставаться въ занимаемой должности, пока означенный вопросъ не получитъ окончательнаго разрѣшенія. «Я глубоко убѣжденъ, закончилъ свою рѣчь предсѣдатель управы, что исполнительный органъ губернскаго собранія только тогда въ состояніи выполнить свою задачу, если между нимъ и собраніемъ существуетъ полное взаимное пониманіе. Только тогда губернская управа можетъ дѣйствовать вполнѣ сознательно и увѣренно, если она знаетъ, что въ своихъ начинаніяхъ можетъ разсчитывать на устойчивое большинство» (журналъ 17-го Марта 1899 года).

При такой неожиданной постановкѣ вопроса на чисто уже личную почву, губернскому собранію, застигнутому врасплохъ и не подготовленному вовсе къ перемѣнѣ состава управы, оставалось только выразить управѣ и особенно ея предсѣдателю просьбу взять свой отказъ назадъ, при чемъ какъ средство выйти изъ внезапно возникшаго затрудненія, принято было предложеніе одного изъ гласныхъ (В. И. Герье) избрать особую коммиссію для разработки вопроса объ отношеніяхъ губернскаго земства къ уѣзднымъ. Такимъ образомъ состоялось возбужденіе въ Московскомъ земствѣ означеннаго вопроса, переплетающагося съ личными взглядами и вопросомъ о довѣріи къ управѣ. Дальнѣйшее движеніе этого вопроса также носитъ на себѣ черты случайности.

Избранная собраніемъ въ засѣданіи 26-го Марта 1899 года ком-

миссія во главѣ съ гласнымъ В. И. Герье, *) заявившимъ себя въ одномъ изъ позднѣйшихъ засѣданій горячимъ приверженцемъ проводимаго управой плана, довольно узко поняла свою задачу, сведя порученіе собранія къ выясненію слѣдующихъ трехъ пунктовъ: 1) «возникновенія вопроса», 2) «задачъ коммиссіи, способовъ и средствъ ея исполненія» и 3) «задачъ губернскаго земства», соотвѣтственно чему и построено изложеніе ея доклада, представленнаго собранію въ очередную сессію 1899 года.

Ограничивъ свой трудъ указанными предѣлами, коммиссія прежде всего остановилась на причинахъ возникновенія вопроса объ отношеніяхъ губернскаго земства къ уѣзднымъ, отвергая связь его съ обложеніемъ недвижимостей гор. Москвы и другими какими либо внѣшними обстоятельствами и утверждая, что корень означеннаго вопроса лежитъ глубже—въ самомъ строѣ земскихъ учрежденій и вытекаетъ неизбѣжно изъ историческаго хода развитія земства. Опровергая такимъ образомъ дѣйствительный поводъ постановки вопроса, коммиссія, въ дальнѣйшихъ частяхъ своей работы, выступила на защиту точки зрѣнія, проводимой губернскою управою, доказывая необходимость для собранія «тамъ, гдѣ въ силу вещей дѣятельность губернскаго земства выходитъ за предѣлы спеціально порученныхъ ему дѣлъ и касается общихъ земскихъ интересовъ», вырабатывать «общіе планы дѣйствія и послѣдовательно ихъ держаться». При этомъ, касаясь повода, непосредственно вызвавшаго въ 1898 году столкновенія между управой и собраніемъ, коммиссія отнеслась съ неодобреніемъ къ тѣмъ изъ постановленій собранія, которыя состоялись съ отступленіемъ отъ проводимаго управою плана, каковы постановленія о приплатахъ къ жалованью учителямъ, о порядкѣ пріобрѣтенія поддорожной полосы и о передачѣ губернскихъ школъ въ завѣдываніе уѣздныхъ земствъ, находя, что такія отступленія отъ однажды принятаго плана «весьма часто вредно отзываются на земскомъ хозяйствѣ, тормозя развитіе его дѣятельности, или обременяя его крупными расходами». Что касается собственно взаимныхъ отношеній между гу-

*) Въ составъ ея вошли гласные С. А. Муромцевъ, гр. П. С. Шереметевъ, Н. Н. Щепкинъ, кн. П. Д. Долгоруковъ, В. В. Пржевальскій и А. Ѳ. Шнейдеръ.

бернскимъ и уѣздными земствами, то коммиссія не задавалась изученіемъ ихъ съ точки зрѣнія мѣстныхъ интересовъ и пользы для дѣла установившагося порядка, но ограничивалась преимущественно доктринерскими соображеніями объ органической связи уѣздныхъ земствъ съ губернскимъ, какъ частей одного цѣлаго и нѣкоторыми примѣрами общественнаго устройства западно-европейскихъ государствъ. Этимъ путемъ коммиссія пришла къ теоретическому заключенію о необходимости широкаго «взаимодѣйствія» между губернскимъ и уѣздными земствами для достиженія общихъ цѣлей, приблизительно на тѣхъ же основаніяхъ, которыя излагалъ въ 1898 году передъ собраніемъ и предсѣдатель губернской земской управы. Отрицая возможность всякаго «антагонизма» между губернскимъ и уѣздными земствами и какую либо необходимость недовѣрчиваго размежеванія между ними отдѣльныхъ сферъ дѣятельности, коммиссія, согласно усвоенной ею отвлеченной точкѣ зрѣнія на отношеніи уѣздныхъ земствъ къ губернскому, какъ частей къ своему цѣлому, полагала, что предѣлы дѣятельности губернскаго земства, тамъ, гдѣ они не указаны въ точности самимъ закономъ, должны быть установлены на основаніи «принципа цѣлесообразности», приложимаго ко всѣмъ формамъ, въ которыхъ проявляется дѣятельность губернскаго земства, а именно: непосредственному завѣдыванію дѣлами, денежному пособію уѣздамъ и общему руководительству ими. Развивая далѣе этотъ же взглядъ, коммиссія считала излишнимъ изыскивать и какія либо особыя гарантіи самостоятельности уѣздовъ при осуществленіи указанной выше дѣятельности губернскаго земства, полагая, напротивъ, нужнымъ скорѣе позаботиться о томъ, чтобы уѣзды не смотрѣли на губернское земство лишь какъ на средство для удовлетворенія своихъ интересовъ. Для этого, кромѣ сознанія общаго единства въ земскомъ дѣлѣ и взаимной солидарности, коммиссія находила цѣлесообразнымъ держаться правила, рекомендованнаго предсѣдателемъ губернской управы въ его брошюрѣ о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ и заключающагося въ томъ, чтобы въ случаѣ надобности подвергался пересмотру весь планъ, принятый губернскимъ земствомъ по какому нибудь вопросу, но не разрѣшались бы ходатайства отдѣльныхъ уѣздовъ въ разрѣзъ съ дѣйствующей системой. На этихъ основаніяхъ коммиссія построила и отдѣльныя

свои положенія, опредѣляющія въ подробностяхъ порядокъ дѣятельности губернскаго земства по дѣламъ уѣзднаго хозяйства.

Очевидно, что этотъ трудъ, явно направленный въ защиту плана, проводимаго губернской управой и при томъ носящій на себѣ слѣды вліянія взглядовъ предсѣдателя послѣдней *), не могъ принести пользы разъясненію вопроса объ отношеніяхъ между губернскимъ и уѣздными земствами, такъ какъ не въ сочиненіи спорныхъ правовыхъ теорій, а въ пересмотрѣ всей финансовой организаціи губернскаго земства и оцѣнкѣ ея вліянія на земское хозяйство заключалась сущность означеннаго вопроса. Этой цѣлью однако коммиссія не задавалась, что и подтвердила сама же въ 1900 году, объяснивъ въ дополнительной запискѣ къ своему докладу, что губернское собраніе, учреждая въ 1899 году коммиссію, отнюдь не имѣло въ виду «ни дѣятельности уѣздныхъ земствъ, ни какихъ либо столкновеній съ ними, а если признало полезнымъ выяснить отношенія губернскаго земства къ уѣзднымъ и опредѣлить границы дѣятельности губернскаго земства, то нуждалось въ этомъ для установленія большаго единогласія и большей послѣдовательности въ собственной средѣ». Такое одностороннее и туманное направленіе доклада вызвало разномысліе и въ средѣ собранія 18-го Января 1900 года, при обсужденіи вопроса о передачѣ означеннаго доклада на заключеніе уѣздныхъ земствъ. Лица, стоявшія за охраненіе интересовъ послѣднихъ, не считали возможнымъ рѣшать вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго земства къ уѣзднымъ безъ участія послѣднихъ, напротивъ составители доклада и лица, сочувствовавшія мысли о руководительствѣ уѣздныхъ земствъ губернскимъ, не усматривали вовсе надобности въ заключеніи уѣздныхъ земствъ, настаивая на немедленномъ разрѣшеніи дѣла по существу. Постановленіемъ собранія, прошедшимъ большинствомъ одного голоса (28 противъ 27), собраніе высказалось за передачу означеннаго доклада на предварительное заключеніе уѣздныхъ земствъ, среди которыхъ обсужденіе его также не

*) Коммиссія не скрывала въ своемъ докладѣ, что однимъ изъ главныхъ пособій для нея служила брошюра Д. Н. Щипова „Къ вопросу объ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ“, ссылками на каковую коммиссія подкрѣпляла и свои выводы

обошлось безъ недоразумѣнія. Четыре земства (Дмитровское, Коломенское, Можайское и Московское) высказались противъ выводовъ коммиссіи, находя, что сложившіяся отношенія между губернскимъ и уѣздными земствами не нуждаются въ какой либо дальнѣйшей регламентаціи. Два земства, Верейское и Звенигородское, усмотрѣли въ заключеніяхъ коммиссіи нежелательное для пользы дѣла стремленіе губернскаго земства къ подчиненію уѣздныхъ *). Одно (Серпуховское) земство вовсе отклонило отъ себя разсмотрѣніе доклада, найдя, что онъ касается программы дѣятельности губернскаго земства, обсужденіе которой не входитъ въ задачи уѣзднаго земства. Пять земствъ (Богородское, Волоколамское, Клинское, Подольское и Рузское) и Московское городское управленіе, безъ особыхъ объясненій, присоединились къ докладу коммиссіи и наконецъ одно земство не доставило своего заключенія (Бронницкое).

При такихъ обстоятельствахъ, получившій въ концѣ концовъ чрезвычайно широкую огласку и вызвавшій общее вниманіе и даже печатную полемику на страницахъ повременныхъ изданій **) вопросъ объ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ въ Московской губерніи былъ внесенъ въ губернское земское собраніе очередной сессіи 1900 года. Послѣ продолжительныхъ преній, вращавшихся главнымъ образомъ около опасеній подавленія уѣздовъ дѣятельностью губернскаго земства и также отразившихъ на себѣ всю случайность постановки вопроса и отсутствіе серьезнаго матеріала, главныя положенія доклада коммиссіи объ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ были приняты собраніемъ. Затронутый при этомъ нѣкоторыми изъ гласныхъ вопросъ о пересмотрѣ правилъ о выдачѣ ссудъ и пособій изъ губернскихъ суммъ не встрѣтилъ поддержки, и сужденія собранія также оставались на почвѣ одной теоріи.

---

*) Слѣдуетъ замѣтить, что оба эти уѣзда стоятъ въ ряду наиболѣе пользующихся пособіемъ губернскаго земства.

**) Въ этой полемикѣ, начавшейся сперва между Д. Н. Шиповымъ и покойнымъ Б. Н. Чичеринымъ, принялъ участіе впослѣдствіи и профессоръ Герье.

Положенія, опредѣляющія отношенія губернскаго земства къ уѣзднымъ въ Московской губерніи.

Въ окончательномъ видѣ собраніе приняло слѣдующія «основныя положенія, опредѣляющія взаимныя отношенія губернскаго и уѣздныхъ земствъ»:

1) Имѣя въ виду, что законъ возлагаетъ какъ на уѣздныя, такъ и на губернскія земства, общее попеченіе о матеріальномъ и духовномъ преуспѣяніи мѣстнаго населенія уѣзда или губерніи, слѣдуетъ признать, что задача эта должна и впредь осуществляться со стороны Московскаго губернскаго земства: въ однихъ случаяхъ при непосредственномъ веденіи дѣла, при чемъ область этихъ дѣлъ подлежитъ опредѣленію (по указаніямъ и въ предѣлахъ закона) по соображеніямъ цѣлесообразности; въ другихъ же случаяхъ: а) поддержкой уѣздныхъ земствъ денежными пособіями изъ средствъ губернскаго земства и б) изученіемъ общихъ условій (статистика), разработкой общихъ вопросовъ и заботою объ общихъ интересахъ населенія губерніи.

2) При распредѣленіи своихъ средствъ губернское земство должно имѣть въ виду интересы всего населенія губерніи какъ одного цѣлаго и, по возможности, повсемѣстное обезпеченіе земскихъ потребностей населенія (больницъ, школъ, общественнаго призрѣнія, улучшенія санитарныхъ условій и т. п.), по мѣрѣ своихъ средствъ и платежныхъ силъ населенія.

3) Для осуществленія указанной задачи губернское земство должно руководиться обдуманнымъ систематическимъ планомъ и выдавать разнаго рода пособія изъ губернскихъ средствъ не иначе, какъ при соблюденіи условій, устанавливаемыхъ правилами, вырабатываемыми губернскимъ земскимъ собраніемъ относительно назначенія и расходованія этихъ пособій.

Примѣчаніе. Въ правилахъ, общихъ планахъ и основныхъ положеніяхъ, вырабатываемыхъ губернскимъ земствомъ, не должно быть слишкомъ детальной регламентаціи, могущей поставить ихъ въ несоотвѣтствіе съ мѣстными условіями уѣздовъ.

4) Такая дѣятельность губернскаго земства, состоящаго изъ представителей уѣздныхъ земствъ, не можетъ повести къ стѣсненію ихъ самостоятельности, безусловно необходимой для успѣха дѣла, а послужитъ, напротивъ, къ оживленію энергіи и возбужденію интереса къ общему дѣлу со стороны мѣстныхъ земскихъ дѣятелей. Для обезпеченія этой

самостоятельности уѣздовъ вырабатываемые губернскимъ земствомъ общіе планы и основныя положенія слѣдуетъ передавать на предварительное заключеніе уѣздныхъ собраній.

5) Денежная помощь губернскаго земства должна быть оказываема сообразно со степенью возможности для уѣздовъ удовлетворить извѣстной потребности своими мѣстными средствами и при условіи участія со стороны мѣстнаго земства въ данномъ расходѣ,—при чемъ однако должна быть принята во вниманіе степень напряженности платежныхъ силъ въ уѣздахъ.

Примѣчаніе. Для установленія необходимой при этомъ одинаковости нормъ, оцѣночныя работы въ губерніи желательно предоставить губернскому земству.

6) Въ случаяхъ столкновенія интересовъ и возраженій противъ установленнаго губернскимъ земствомъ плана дѣйствій со стороны одного или нѣсколькихъ уѣздныхъ земствъ слѣдуетъ: 1) тщательно обсудить, не вытекаютъ ли эти возраженія изъ мѣстныхъ условій, которыя необходимо принять во вниманіе, и 2) въ необходимыхъ случаяхъ подвергнуть пересмотру весь общій планъ, но не допускать произвольныхъ отступленій отъ него для даннаго случая.

Нельзя не видѣть, что «основныя положенія» представляютъ собою въ сущности послѣдовательное развитіе плана губернской земской управы, проводимаго ею съ 1893 года въ многочисленныхъ постановленіяхъ губернскаго земскаго собранія по предметамъ денежнаго содѣйствія губернскаго земства уѣзднымъ. Но очевидно, что между отдѣльными постановленіями и цѣлой системой, каковой являются «основныя положенія» — глубокая разница. Подведеніе всей совокупности разновременно состоявшихся и не лишенныхъ иногда случайнаго характера постановленій подъ одно общее правило возводитъ ихъ на степень незыблемыхъ началъ, положенныхъ въ основу всего земскаго хозяйства. Если до выработки «основныхъ положеній» отступленіе отъ отдѣльныхъ правилъ не могло встрѣчать особыхъ затрудненій, то въ настоящее время каждый такой случай связанъ съ вопросомъ о пересмотрѣ принятой по данному предмету системы, о чемъ прямо упомянуто въ ст. 6 «основныхъ положеній», согласно которой ни одно ходатайство уѣзднаго земства не можетъ быть удовле-

творено вопреки принятой системѣ, чѣмъ и устраняется на будущее время возможность повторенія такихъ случаевъ, противъ которыхъ протестовала въ 1898 году губернская земская управа. Сущность отношеній между губернскимъ и уѣздными земствами по правиламъ «основныхъ положеній» сводится: 1) къ разработкѣ, проведенію и осуществленію губернскимъ земствомъ общихъ мѣропріятій для губерніи, 2) къ признанію за губернскимъ земствомъ права предъявлять къ уѣзднымъ земствамъ, при оказаніи имъ помощи изъ губернскихъ средствъ, извѣстныя условія, вытекающія изъ проводимаго губернскимъ земствомъ плана, и 3) къ распредѣленію губернскихъ средствъ на началахъ повсемѣстнаго уравнительнаго удовлетворенія земскихъ потребностей Указанными положеніями достигается обезпеченіе нуждъ однихъ уѣздовъ за счетъ другихъ.

Въ виду недостаточной опредѣленности разграниченія въ дѣйствующемъ законѣ круга дѣйствій губернскаго и уѣздныхъ земствъ, можно, разумѣется, безконечно спорить, насколько означенныя правила согласны съ закономъ. Но споры эти, несомнѣнно, могутъ происходить лишь на основаніи буквы закона, а никакъ не духа его, ставящаго главнымъ условіемъ, чтобы земское дѣло велось и земскими людьми. Если, идя по указанному пути, губернское земство и ускорило, можетъ быть, развитіе нѣкоторыхъ отраслей земскаго хозяйства, хотя и въ этомъ отношеніи является еще сомнительнымъ, насколько такому развитію способствовалъ именно образъ дѣйствій губернскаго земства, а не обиліе средствъ, случайно попавшихъ въ его распоряженіе, то едва ли можно признавать желательнымъ дальнѣйшее развитіе этого порядка и распространеніе его на всѣ вообще отрасли земскаго хозяйства. Каковы бы ни были результаты совмѣстной дѣятельности губернскаго и уѣздныхъ земствъ, основной земско-хозяйственной единицей должно оставаться уѣздное, а не губернское земство, какъ, несомнѣнно, дальше стоящее отъ практической жизни, чѣмъ уѣздное, и едва ли даже по своему составу, какъ не имѣющему прямой связи съ населеніемъ, пригодное для непосредственнаго веденія хозяйства на мѣстахъ. Между тѣмъ, приходя на помощь уѣздамъ лишь при условіи соблюденія ими извѣстныхъ требованій, губернское земство тѣмъ самымъ ставитъ уѣздныя земства какъ бы въ подчиненное себѣ положеніе, косвенно побуж-

дая ихъ принять означенныя условія и тратить свои средства по указаніямъ губернскаго земства, ибо въ противномъ случаѣ они будутъ лишены помощи. Нельзя поэтому не высказать опасенія, что въ будущемъ, при дальнѣйшей въ томъ же направленіи дѣятельности губернскаго земства, уѣзды могутъ оказаться во всѣхъ отрасляхъ лишь добровольными исполнительными органами губернскаго земства, что неминуемо приведетъ къ подавленію самодѣятельности уѣздныхъ земствъ и грозитъ стереть мѣстныя особенности хозяйственнаго ихъ быта. По весьма характерному возраженію одного изъ гласныхъ противъ предложеній коммиссіи «уѣздныя собранія при такихъ условіяхъ все болѣе и болѣе будутъ терять свою жизненность и значеніе, все будетъ предрѣшено и предусмотрѣно сверху. Пусть дѣло пойдетъ тише, пусть будетъ пестрота, даже ошибки, но дорого, что оно войдетъ въ жизнь болѣе глубокими корнями. Понятно желаніе принести возможно большую и быструю пользу губерніи, но разъ это приводитъ на дѣлѣ къ присвоенію губернскимъ земствомъ руководства всѣми дѣлами земствъ Московской губерніи, то это явленіе отрицательное, которое можетъ гибельно отразиться на самодѣятельности уѣздной жизни». Указанныя опасенія, на которыхъ останавливалось большинство губернскихъ гласныхъ при обсужденіи вопроса объ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ, отразились и на редакціи указанныхъ выше «основныхъ положеній», въ которыя признано было необходимымъ внести упоминаніе о томъ, что въ правилахъ и общихъ планахъ, вырабатываемыхъ губернскимъ земствомъ, не должно быть слишкомъ детальной регламентаціи, могущей поставить ихъ въ несоотвѣтствіе съ мѣстными условіями уѣздовъ, а также выражена увѣренность въ отсутствіи стѣсненій для уѣздныхъ земствъ отъ руководительства со стороны губернскаго земства. При этомъ гарантію самостоятельности уѣздныхъ земствъ тѣ же «положенія» видятъ, съ одной стороны, въ составѣ губернскаго земства «изъ представителей уѣздныхъ земствъ», и съ другой—въ передачѣ проектовъ общихъ плановъ губернскаго земства на предварительное заключеніе уѣздныхъ земствъ. Между тѣмъ слѣдуетъ замѣтить, что въ этой части «положенія» находятся въ прямомъ противорѣчіи съ основнымъ взглядомъ Московскаго губернскаго земскаго собранія на своихъ членовъ,

какъ на представителей не уѣздовъ, а всего губернскаго земства, обязанныхъ стоять на общегубернской точкѣ зрѣнія *), и слѣдовательно въ случаѣ столкновенія между собою уѣздныхъ и губернскихъ интересовъ поступаться первыми въ пользу послѣднихъ. При такихъ условіяхъ и передача общихъ плановъ на заключеніе уѣздныхъ земствъ не можетъ, очевидно, имѣть существеннаго значенія, такъ какъ губернская и уѣздная точки зрѣнія могутъ не совпадать между собой, а потому указанная въ «положеніяхъ» гарантія самостоятельности уѣздныхъ земствъ едва ли не представляется сомнительной.

При обсужденіи предположеній о такъ называемомъ взаимодѣйствіи, а въ сущности руководительствѣ со стороны губернскаго земства дѣятельностью уѣздныхъ земствъ, была упущена еще одна важная сторона вопроса, именно что усиленіе вліянія губернскаго земства на всѣ подробности земскаго хозяйства ведетъ къ созданію въ средѣ губернскаго земства особой земской бюрократіи къ которой въ сущности и переходитъ первенствующая роль въ земскомъ дѣлѣ. При указанномъ въ началѣ этой главы стремленіи губернскаго земства создать во всѣхъ уѣздахъ особый персоналъ изъ служащихъ, независимыхъ отъ уѣзднаго земства, можно сказать, что такой бюрократическій строй дѣла уже началъ осуществляться въ земствѣ Московской губерніи. Земская бюрократія опасна тѣмъ, что, особенно при отсутствіи въ ней установившейся долгой практикой дѣла дисциплины, она стремится взять все дѣло въ свои руки, устранивъ совершенно законныхъ его хозяевъ.

Къ сожалѣнію, такое направленіе дѣла не только не встрѣчаетъ противодѣйствія, но даже находитъ опору въ руководителяхъ Московскаго губернскаго земства. По словамъ предсѣдателя губернской управы, «ни дворянство, ни купечество, ни крестьянство, отдѣльно взятыя, не могутъ претендовать на руководящую роль въ общественной жизни. Такая роль можетъ принадлежать только всесословной интеллигенціи не какъ особому классу, а какъ совокупности людей, наиболѣе просвѣщенныхъ, наиболѣе

---

*) Постановленія Московскаго губернскаго земскаго собранія очередной сессіи 1901 года, стр. 54—56.

сознающихъ долгомъ обязанность общественнаго служенія» *). Такими людьми и считаютъ себя лица, составляющія въ Московской губерніи громадный персоналъ служащихъ въ земствѣ, очеркомъ дѣятельности котораго можно закончить обзоръ организаціи и порядка дѣйствій земскаго управленія.

VIII. Вольнонаемный земскій персоналъ.

Составъ служащихъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ.

Выше было приведено число лицъ, занимающихся по дѣлопроизводству въ канцеляріяхъ земскихъ управъ; вмѣстѣ съ остальными лицами, служащими въ земствахъ по найму и исполняющими обязанности на мѣстахъ, общее число всѣхъ служащихъ по найму составитъ для губернскаго земства 458 и для уѣздныхъ земствъ—541. Если добавить къ этому земскій учебный персоналъ, численность котораго по свѣдѣніямъ за 1901 –2 учебный годъ составляла 1.107 **), то получится, что всего на службѣ земства Московской губерніи состоитъ свыше 2.100 человѣкъ. Сравненіе данныхъ о числѣ земскихъ служащихъ за послѣднее пятилѣтіе указываетъ, что число ихъ за это время увеличилось: въ губернскомъ земствѣ— съ 310, бывшихъ въ 1898 году, до 458—въ 1903 г., т. е. на 48%, и въ уѣздныхъ—съ 379 до 541, или на 43% (не считая учителей). Такой быстрый ростъ земскаго наемнаго персонала вызванъ развитіемъ и постепеннымъ обособленіемъ различныхъ отраслей земскаго хозяйства, потребовавшихъ и отдѣльнаго для каждой личнаго состава. Увеличеніе это особенно касается служащихъ въ губернскомъ земствѣ, стремящихся въ послѣднее время взять въ свои руки главное руководство земскою дѣятельностью въ губерніи. Такое стремленіе отражается и на составѣ служащихъ; въ губернскомъ земствѣ изъ общаго числа ихъ лишь немного болѣе половины (244) состоитъ изъ спеціалистовъ, несущихъ службу на мѣстахъ, остальная часть несетъ распорядительныя обязанности въ самой управѣ; въ

*) См. постановленія Московскаго губернскаго земскаго собранія сессіи 1902 года, стр. 27.

**) Свѣдѣнія объ учебномъ персоналѣ помѣщены въ отдѣлѣ отчета по народному образованію.

уѣздныхъ наоборотъ собственно по дѣлопроизводству управы занято значительно менѣе трети (161) общаго числа служащихъ.

Изъ 458 служащихъ въ губернскомъ земствѣ во время ревизіи было 153 лица женскаго пола, изъ числа ихъ 9 лицъ состоятъ въ должностяхъ врачей, остальныя же занимаютъ второстепенныя должности въ управѣ или несутъ фельдшерскія и хозяйственныя обязанности въ больницахъ и дѣтскомъ пріютѣ губернскаго земства. Въ уѣздныхъ земствахъ изъ общаго числа служащихъ женщинъ было 241, не считая учительскаго персонала, среди котораго лицъ женскаго пола свыше $^2/_3$ общаго числа. Кромѣ должностей учительницъ, лица женскаго пола, главнымъ образомъ, пополняютъ собою ряды уѣзднаго медицинскаго персонала, среди котораго (352) ихъ было болѣе половины, въ томъ числѣ женщинъ-врачей 17. По дѣлопроизводству уѣздныхъ управъ женскій трудъ примѣняется мало, кромѣ Московской уѣздной управы, гдѣ изъ 31 служащаго въ канцеляріи 15 женщинъ, при чемъ нѣкоторыя изъ нихъ завѣдуютъ даже сложными дѣлопроизводствами по строительной части.

По продолжительности службы въ земскихъ учрежденіяхъ служащіе по найму распредѣляются въ процентномъ отношеніи слѣдующимъ образомъ:

Продолжительность службы:	Отъ 3 до 5 лѣтъ.	Отъ 5 до 12 лѣтъ.	Свыше 12 лѣтъ.
въ губернскомъ земствѣ	14,5%	26%	19,5%
въ уѣздныхъ земствахъ	21,8%	23,9%	13,8%

Такимъ образомъ составъ служащихъ въ земствѣ сравнительно довольно устойчивъ, что можетъ служить доказательствомъ хорошихъ условій службы. Весьма часто поэтому лица, занимающіяся дѣлопроизводствомъ управъ, значительно лучше освѣдомлены о положеніи извѣстной отрасли земскаго хозяйства, чѣмъ члены тѣхъ же управъ.

Что касается образовательнаго ценза земскихъ служащихъ въ Московской губерніи, то изъ 458 служащихъ губернскаго земства почти половина (227 человѣкъ) съ низшимъ образованіемъ, во второй же половинѣ почти одинаковое число лицъ съ высшимъ и среднимъ образованіемъ (114 и 117). Въ уѣздныхъ земствахъ изъ 541 человѣка служащихъ на долю лицъ съ высшимъ образованіемъ приходится также

около четверти (131 человѣкъ), но за то лицъ со среднимъ образованіемъ— 18% (95 человѣкъ) и съ низшимъ — 58% (315 человѣкъ *). Слѣдуетъ впрочемъ имѣть въ виду, что въ число служащихъ входятъ врачи и ветеринары, для которыхъ практическая дѣятельность не допускается безъ спеціальнаго высшаго образованія; если изъ общаго числа служащихъ губернскаго земства исключить врачебный и ветеринарный персоналъ, завѣдующій участками на мѣстахъ, въ количествѣ 71 человѣка, то число лицъ съ высшимъ образованіемъ понизится до 43, т. е. до 10% общаго числа. Точно также если изъ числа служащихъ въ уѣздныхъ земствахъ исключить 117 человѣкъ врачей, то процентъ лицъ съ высшимъ образованіемъ понизится до 3.

Обезпеченность служащихъ.

Условія службы въ губернскомъ и уѣздныхъ земствахъ въ матеріальномъ отношеніи значительно разнятся. Согласно штатамъ, утвержденнымъ губернскимъ земскимъ собраніемъ въ 1895 и дополненнымъ въ 1902 годахъ, содержаніе служащихъ губернскаго земства слагается изъ нормальнаго оклада и періодическихъ прибавокъ за выслугу лѣтъ, а для уѣздныхъ чиновъ губернскаго земства, проживающихъ въ гор. Москвѣ, еще добавочныхъ квартирныхъ денегъ **). По размѣрамъ нормальнаго оклада (не считая прибавокъ) разнородный составъ служащихъ губернскаго земства можетъ быть распредѣленъ на слѣдующія четыре группы.

Первую группу составляютъ завѣдующіе спеціальными отдѣлами управы, а также лица, поставленныя во главѣ нѣкоторыхъ наиболѣе крупныхъ учрежденій земства, каковы психіатрическая лечебница и кустарный музей; лица эти пользуются окладомъ въ 3.000 руб., кромѣ завѣдующихъ оцѣночнымъ отдѣломъ и хозяйственною частью дорожнаго отдѣла, получающихъ по 3.600 руб.

Ко второй группѣ относятся секретари и дѣлопроизводители, ведущіе самостоятельно отдѣльныя дѣлопроизводства, съ которыми сравнены занимающіе самостоятельныя должности спеціалисты, какъ то: врачи, страховые агенты, техники, завѣдующіе шоссейными дистанціями, завѣдующіе ку-

*) Учительскій персоналъ въ разсчетъ не принятъ.

**) Квартирными деньгами въ размѣрѣ 300 руб. пользуются: проживающіе въ Москвѣ страховой агентъ, санитарный и ветеринарный врачи.

старными мастерскими и агрономы; для этой группы служащихъ установленъ нормальный окладъ отъ 1.200 до 1.800 руб.; изъ этой группы выдѣлены санитарные врачи, для которыхъ нормальный окладъ опредѣленъ въ 2.000 руб.

Третья группа состоитъ изъ помощниковъ завѣдующихъ отдѣлами и служащихъ предыдущей группы, въ нее входятъ также врачи-ассистенты, дезинфекторы и фармацевты. Для этихъ лицъ нормальный окладъ измѣняется въ предѣлахъ отъ 800—900 до 1.200—1.350 руб.

Наконецъ къ четвертой группѣ, съ содержаніемъ отъ 360 до 900 руб., отнесены всѣ младшіе чины губернскаго земства, какъ то: письмоводители, счетчики, регистраторы и такъ называемый вспомогательный медицинскій персоналъ, т. е. фельдшера и акушерки, младшій техническій персоналъ и проч.

Впрочемъ для нѣкоторыхъ категорій служащихъ содержаніе опредѣляется на особыхъ каждый разъ основаніяхъ, такъ напримѣръ, изъ числа смотрителей заставныхъ домовъ одинъ получаетъ 1.440 руб. Кромѣ того въ губернскомъ земствѣ много старослужащихъ, оклады которыхъ, опредѣленные въ свое время особыми постановленіями собраній, не соотвѣтствуютъ штатамъ, дѣйствующимъ съ 1895 г.

Служащіе, принадлежащіе къ двумъ среднимъ группамъ, получаютъ прибавки къ окладу: въ размѣрѣ 15% за каждое изъ двухъ первыхъ трехлѣтій службы и еще—въ 20% по истеченіи четырехъ лѣтъ со времени полученія второй прибавки. Такимъ образомъ по истеченіи десяти лѣтъ со времени начала службы размѣръ нормальнаго содержанія увеличивается на 50%. Періодическихъ прибавокъ лишены—завѣдующіе отдѣлами и низшій канцелярскій составъ, первые потому, что они получаютъ достаточное, по мнѣнію земства, содержаніе, которое съ прибавками могло бы превысить окладъ члена управы (4.000 руб.), что признается неудобнымъ въ интересахъ сохраненія за выборнымъ составомъ преимущественнаго положенія, а вторые въ виду того, что оцѣнку ихъ дѣятельности земство считаетъ болѣе удобнымъ производить въ зависимости не отъ продолжительности службы, а отъ качества труда, переводя соотвѣтственно сему съ меньшаго оклада на большій, въ предѣлахъ указанныхъ нормъ. Затѣмъ служащимъ, окладъ

которыхъ менѣе 1.500 руб., и тѣмъ, которые не пользуются періодическими прибавками, выдаются два раза въ годъ награды: получающимъ до 500 руб. въ годъ — въ размѣрѣ двухмѣсячнаго содержанія, до 800 руб.—въ размѣрѣ $1^1/_2$ мѣсячнаго содержанія и свыше 800 руб.—въ размѣрѣ мѣсячнаго содержанія. Наконецъ, согласно постановленію губернскаго земскаго собранія отъ 13 Декабря 1902 года, семейнымъ служащимъ выдаются пособія на обученіе дѣтей въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, для чего служащіе раздѣлены на три разряда, именно получающіе до 900 руб.—на каждаго ребенка, до 1.800 руб.—начиная со второго ребенка, а свыше 1.800 руб.—начиная съ третьяго. Размѣръ этихъ пособій опредѣленъ собраніемъ въ половину дѣйствительно произведеннаго расхода на плату за обученіе дѣтей, если же обучающійся ребенокъ живетъ въ интернатѣ или въ чужой семьѣ, то выдается еще дополнительное пособіе на содержаніе каждаго ребенка въ размѣрѣ, для служащихъ перваго разряда 50 руб., второго разряда 75 руб. и третьяго 100 руб. въ годъ. Кромѣ того, въ смѣту губернскаго земства ежегодно съ 1901 г. вносится по 1.000 руб. въ память Л. Н. Сазонова на вспомоществованіе служащимъ для леченія въ случаѣ болѣзни.

По размѣрамъ дѣйствительно получаемаго содержанія служащіе раздѣляются такимъ образомъ:

Съ окладомъ:	Число лицъ
отъ 360— 500 руб.	183
» 500—1.000 »	119
» 1.000—2.000 »	105
» 2.000—3.000 »	33
Свыше 3.000 руб.	16
Итого	456 *)

Если принять во вниманіе, что, кромѣ всего сказаннаго, въ Московскомъ земствѣ существуетъ еще общая для губерніи эмеритальная касса, предназначенная для обезпеченія служащихъ на случай отставки и инвалидности, о которой будетъ сказано далѣе, то слѣдуетъ признать положеніе ихъ въ общемъ вполнѣ удовлетворительнымъ по сравненію съ

*) Въ составѣ служащихъ губернскаго земства числятся двѣ продавщицы кустарнаго музея, не получающія содержанія.

условіями службы въ канцеляріяхъ мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій.

Въ уѣздныхъ земствахъ служба по найму обставлена гораздо менѣе благопріятно, нежели въ губернскомъ. Въ большинствѣ уѣздовъ штатовъ не имѣется, и размѣръ содержанія установленъ практикой; періодическихъ прибавокъ къ содержанію и пенсій служащимъ въ видѣ общаго правила нѣтъ; помощь служащимъ со стороны уѣздныхъ земствъ сводится къ приплатѣ изъ земскихъ средствъ ко взносамъ служащихъ въ эмеритуру. Кромѣ того нѣкоторыя уѣздныя земства приходятъ на помощь служащимъ небольшими взносами въ такъ называемыя общества взаимопомощи служащихъ въ земствѣ *). По смѣтамъ на 1904 годъ ассигновано на этотъ предметъ въ уѣздахъ—Богородскомъ 1.500 руб., Дмитровскомъ 200 руб., Московскомъ 2.000 руб. и Подольскомъ 100 руб.

Сравнительно лучше обставлено въ уѣздныхъ земствахъ положеніе врачей, которые, благодаря своимъ сплоченности и вліянію въ санитарныхъ совѣтахъ, успѣли обезпечить себѣ положеніе, близкое къ положенію врачей губернскаго земства, въ томъ числѣ и періодическія прибавки къ окладу, а также право на отпускъ съ научными цѣлями съ сохраненіемъ содержанія **). Вслѣдъ за ними и низшій медицинскій персоналъ (фельдшера и акушерки) также выдвинули вопросъ объ улучшеніи своего матеріальнаго положенія. Что же касается остальныхъ служащихъ, то, повидимому, въ ближайшемъ времени такого улучшенія для нихъ не предстоитъ. Если изъ числа уѣздовъ исключить Московскій, гдѣ оклады служащихъ въ общемъ выше среднихъ окладовъ по всей губерніи на 25%, а также по остальнымъ уѣздамъ лицъ, давно служащихъ и пользующихся поэтому на тѣхъ или иныхъ основаніяхъ увеличеннымъ

*) Такія общества существуютъ въ настоящее время въ уѣздахъ: Богородскомъ, Бронницкомъ, Дмитровскомъ, Можайскомъ, Московскомъ, Клинскомъ и Подольскомъ; кромѣ того существуютъ въ нѣкоторыхъ уѣздахъ спеціальныя общества взаимопомощи учащихъ и учившихъ въ начальныхъ училищахъ, о которыхъ упомянуто въ отдѣлѣ народнаго образованія.

**) Въ Верейскомъ уѣздѣ этотъ вопросъ разрѣшенъ въ пользу врачей лишь въ самое послѣднее время (журналы 24 и 25 Сентября 1903 г.); ранѣе какъ отпуски, такъ и прибавки давались собраніемъ по особому каждый разъ докладу управы.

содержаніемъ, то въ среднемъ нормальные оклады въ уѣздахъ слѣдующіе: для лицъ, стоящихъ во главѣ канцелярій (секретари, бухгалтеры и завѣдующіе отдѣльными дѣлопроизводствами)—по 900 руб. и для младшихъ канцелярскихъ чиновъ—по 300 руб. въ годъ; средній окладъ врачей—1.200 руб., фельдшеровъ и акушерокъ 300 руб.; прочіе служащіе въ земствѣ спеціалисты, какъ то агрономы, техники и землемѣры получаютъ по 1.200 руб.

Вопросъ о нѣкоторомъ уравненіи положенія служащихъ въ губернскомъ и уѣздныхъ земствахъ путемъ распространенія на послѣднихъ права полученія изъ губернскихъ суммъ пособій на воспитаніе дѣтей былъ возбужденъ въ 1902 г. при самомъ обсужденіи указанной мѣры въ губернскомъ земскомъ собраніи, по почину Звенигородскаго земства. Не смотря на поддержку нѣкоторыхъ изъ гласныхъ, указывавшихъ на отсутствіе основаній создавать преимущественное положеніе для губернскихъ служащихъ передъ уѣздными, означенный вопросъ былъ однако разрѣшенъ отрицательно, согласно заключенію губернской управы, доказывавшей, что пособіе служащимъ на воспитаніе дѣтей не есть благотворительная мѣра, а средство для удержанія на службѣ полезныхъ лицъ, о чемъ, по мнѣнію управы, каждый изъ уѣздовъ долженъ заботиться самостоятельно, не разсчитывая на помощь губернскаго земства. Такой взглядъ, стоящій, повидимому, въ противорѣчіи съ постоянными указаніями на необходимость взаимодѣйствія земствъ, идетъ уже прямо въ разрѣзъ съ практикой губернскаго земства относительно учительскаго персонала, для котораго допускается не только выдача пособій на воспитаніе дѣтей (постановленіе 31 Января 1898 года и 12 Декабря 1900 года), но также и процентныя прибавки къ жалованью изъ губернскихъ средствъ по правиламъ, выработаннымъ собраніемъ въ 1900 г. Мало того, заботы губернскаго земства объ учителяхъ не ограничиваются указанными мѣрами, но идутъ и далѣе, выражаясь въ предоставленіи имъ посторонняго заработка посредствомъ совмѣщенія своей должности съ обязанностями по страховой агентурѣ. Такую исключительную заботливость объ учительскомъ персоналѣ губернская управа пытается обосновать на общегубернскомъ характерѣ дѣла народнаго образованія, но, казалось бы, настолько же общегубернскими можно

считать и задачи врачеванія, улучшенія экономическаго положенія и т. п. Логичнѣе даже съ точки зрѣнія распредѣленія труда земствъ въ Московской губерніи отнести къ спеціальнымъ задачамъ уѣзднаго земства дѣло народнаго образованія, такъ какъ губернское земство устранено вовсе отъ непосредственнаго имъ завѣдыванія. Повидимому, этимъ то послѣднимъ явленіемъ и объясняется стремленіе губернскаго земства или, вѣрнѣе, его руководителей за послѣднее время обезпечить себѣ средства вліять на учебный персоналъ, дабы черезъ посредство его усилить свое значеніе и въ глазахъ населенія. Такое заключеніе можно вывести изъ словъ предсѣдателя управы, сказанныхъ въ засѣданіи 2 Декабря 1902 года, а именно, «что учителя—серьезные работники въ важномъ общественномъ дѣлѣ и выполняютъ на мѣстахъ тѣ обязанности, которыя возложены на земскія учрежденія», слѣдовательно, земство заинтересовано въ томъ, чтобы при общеніи съ народомъ земскіе учителя были на высотѣ своего положенія, «обезпечивающей плодотворность ихъ вліянія».

Къ этой цѣли упроченія вліянія на учебный персоналъ, повидимому, направлено и послѣдовавшее въ послѣднее время и получившее довольно широкое распространеніе допущеніе совмѣщенія съ учительской должностью занятій по страховой агентурѣ. Во время ревизіи изъ 149 человѣкъ общаго числа младшихъ страховыхъ агентовъ на долю учительскаго персонала упадало 91, въ томъ числѣ 78 учителей и 13 учительницъ. За этимъ исключеніемъ случаи совмѣщенія должностей въ земствахъ совершенно единичны. Въ уѣздныхъ земствахъ они касаются главнымъ образомъ младшихъ служащихъ, одновременно съ занятіями въ управахъ занимающихъ иногда должности смотрителей земскихъ арестныхъ домовъ или получающихъ работу въ канцеляріяхъ мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій. Нѣсколько большаго вниманія заслуживаютъ случаи соединенія платныхъ по найму земскихъ должностей съ званіемъ земскаго гласнаго. Такихъ случаевъ за два послѣднія трехлѣтія было 16 въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ: Бронницкомъ, Верейскомъ, Волоколамскомъ, Клинскомъ, Коломенскомъ и Рузскомъ. Въ этомъ числѣ, за исключеніемъ двухъ случаевъ, гласными уѣздныхъ собраній состояли лица, находящіяся на службѣ губернскаго земства. Въ составъ гласныхъ Московскаго уѣзднаго земскаго собранія за послѣднее трехлѣ-

тіе входили завѣдывающіе въ губернской управѣ статистическимъ, дорожнымъ — по хозяйственной части и строительнымъ отдѣлами.

Порядокъ назначенія служащихъ въ земствѣ.

Выборъ и назначеніе служащихъ какъ для управленія земскими имуществами и заведеніями, такъ и для исполненія такихъ по дѣламъ земства обязанностей, которыя по свойству своему требуютъ особыхъ познаній и подготовки, законъ предоставилъ земскимъ управамъ; назначеніе же и увольненіе лицъ, исполняющихъ въ земской управѣ обязанности по дѣлопроизводству, принадлежитъ предсѣдателю управы. Очевидно, что какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ положеніе земскихъ служащихъ можетъ быть опредѣлено исключительно на основаніи договора личнаго найма. Въ Московскомъ земствѣ практика выработала, однако, вопреки этому, для многочисленной и наиболѣе вліятельной врачебной корпораціи правило, по которому назначеніе и увольненіе врачей производится не иначе, какъ по выслушаніи управами заключеній состоящихъ при нихъ санитарныхъ совѣтовъ, въ которыхъ сосредоточиваются также и всѣ мѣры надзора за врачебнымъ персоналомъ и оцѣнка ихъ дѣятельности. Такъ какъ при этомъ санитарные совѣты составляются изъ тѣхъ же земскихъ врачей, всегда подавляющихъ своей численностью участвующій въ нихъ посторонній и земскій выборный элементъ, то на практикѣ врачебный персоналъ оказывался совершенно изъятымъ изъ подчиненія управамъ, представляя собою какъ бы самостоятельную корпорацію на земской службѣ. Указанное правило, введенное въ 1887 г. въ изданную губернскимъ земскимъ собраніемъ, въ порядкѣ 66 ст. Пол. Зем. Учр. 1864 г., инструкцію уѣзднымъ санитарнымъ совѣтамъ (§§ 12 и 13), вызывало въ свое время протесты и жалобы уѣздныхъ земствъ, одна изъ которыхъ — по Рузскому уѣзду доходила въ 1888 г. до Правительствующаго Сената, но разрѣшена была отрицательно, такъ какъ Сенатъ не входилъ въ существо возбужденныхъ земствомъ вопросовъ, ограничившись обсужденіемъ лишь права губернскаго земства издавать обязательныя для мѣстныхъ земскихъ учрежденій всей губерніи постановленія съ тѣмъ условіемъ, чтобы послѣднія не выходили изъ предѣловъ вѣдомства земства и не противорѣчили существующимъ узако-

неніямъ *). Въ новой инструкціи, составленной вслѣдствіе предложенія губернатора о согласованіи дѣйствовавшихъ до того времени инструкцій съ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года и принятой губернскимъ земскимъ собраніемъ въ засѣданіи 25 Января 1895 г., правила, касающіяся порядка назначенія врачебнаго персонала, правда были исключены, но навязанная уѣздамъ организація успѣла уже окрѣпнуть, и, какъ обнаружено при ревизіи, порядокъ назначенія и увольненія врачей въ общемъ мало претерпѣлъ измѣненій какъ въ тѣхъ уѣздахъ, которые ввели у себя такъ называемыя «новыя» инструкціи санитарнымъ совѣтамъ (по образцу 1895 г.), такъ и въ самомъ губернскомъ земствѣ, гдѣ назначеніе врачей происходитъ только послѣ баллотировки ихъ въ совѣтѣ. Отдѣльныя попытки нѣкоторыхъ управъ взять это дѣло въ свои руки вызываютъ настойчивое противодѣйствіе какъ со стороны санитарныхъ совѣтовъ, доходящее до подачи жалобъ собранію на «нарушеніе правъ» совѣтовъ **), такъ еще болѣе со стороны губернскаго съѣзда врачей, выразившаго въ 1902 году неодобреніе тѣмъ изъ санитарныхъ совѣтовъ, которые обнаружили склонность примириться съ новыми порядками (Бронницкій и Богородскій), и высказавшагося за возстановленіе въ инструкціяхъ прежняго правила о приглашеніи и увольненіи врачей не иначе, какъ по заключенію санитарныхъ совѣтовъ, что отъ лица губернской управы поддержалъ также и предсѣдатель послѣдней (засѣданіе 1 Мая 1902 года). Независимо отъ этого съѣздъ въ одной изъ своихъ секцій намѣтилъ еще одну мѣру, направленную къ дальнѣйшему обособленію врачебной корпораціи, сущность которой сводится къ учрежденію новой коллегіи врачей въ видѣ «больничныхъ совѣщаній», являющихся по дѣламъ объ отвѣтственности врачей посредниками между ними и санитарными совѣтами. Отъ обѣихъ означенныхъ коллегій (больничныхъ совѣщаній и санитарныхъ совѣтовъ), по заключенію секціи, принятому и съѣздомъ, «долженъ завпсѣть порядокъ приглашенія, увольненія и про-

*) Пол. Зем. Учр. 1864 года, ст. 66. Въ Положеніи 1890 года означенной статьѣ соотвѣтствуетъ п. 9 ст. 63, коимъ право губернскихъ собраній на преподаніе указаній и инструкцій уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ ограничено дѣлами, входящими въ кругъ вѣдѣнія губернскаго земства.

**) Постановленіе Рузскаго санитарнаго совѣта 24 Іюня 1903 года.

хожденія службы медицинскаго персонала». Согласно этому предположенію, переданному съѣздомъ для предварительной разработки въ санитарные совѣты, земскія управы должны окончательно потерять всѣ принадлежащія имъ по закону распорядительныя права по отношенію врачебнаго персонала.

Положеніе, близкое къ врачамъ, постепенно заняла также и другая однородная по составу и связанная единствомъ профессіональнаго образованія группа служащихъ въ губернскомъ земствѣ—ветеринары. По установившемуся порядку приглашеніе и увольненіе ветеринарнаго персонала и теперь уже производится губернской управой по выслушаніи заключенія совѣщанія ветеринарныхъ врачей. Но этотъ порядокъ, не утвержденный никакой инструкціей, въ виду сравнительно недавняго существованія ветеринарной организаціи, не успѣвшей окрѣпнуть подобно организаціи врачей, не удовлетворяетъ уже ея членовъ, вслѣдствіе чего на съѣздѣ врачей Московскаго земства 1902 года среди ветеринаровъ, впервые допущенныхъ на этотъ съѣздъ въ видѣ самостоятельной его секціи, возникло предположеніе, впредь до образованія своего особаго совѣта и другихъ реформъ въ области земской ветеринаріи, временно примкнуть къ врачебной организаціи, съ тѣмъ чтобы окончательное заключеніе о приглашаемыхъ на службу губернскаго земства и увольняемыхъ отъ нея ветеринарахъ давалъ управѣ губернскій санитарный совѣтъ, съ сохраненіемъ однако существующаго теперь порядка предварительной баллотировки всѣхъ кандидатовъ на совѣщаніяхъ ветеринарныхъ врачей; что же касается тѣхъ ветеринаровъ, которые состоятъ на службѣ уѣздныхъ земствъ, то всѣ относящіеся до нихъ вопросы предположено сосредоточить въ уѣздныхъ санитарныхъ совѣтахъ. Это предположеніе, объясненія которому не приведено въ журналахъ съѣзда, очевидно вызвано желаніемъ ветеринаровъ освободиться отъ зависимости отъ управъ. Такое же стремленіе проявилось въ послѣднее время и въ низшемъ, или, какъ принято въ Московской губерніи называть, вспомогательномъ медицинскомъ персоналѣ, заявившемъ въ нѣкоторыхъ уѣздахъ требованіе той же независимости не только отъ управъ, но даже и отъ врачей, завѣдывающихъ тѣми больницами, при которыхъ состоятъ фельдшера и акушерки. Противъ подобнаго требованія управы уѣздовъ, гдѣ этотъ вопросъ былъ возбужденъ, не

только не представили возраженій, но сами созывали и участвовали въ совѣщаніяхъ, на которыхъ означенный вопросъ обсуждался *).

Что касается прочихъ служащихъ въ земствѣ, то послѣдніе при разнородномъ ихъ составѣ еще не успѣли пріобрѣсть себѣ какихъ либо особыхъ правъ. Въ отношеніи назначенія и увольненія всѣхъ означенныхъ лицъ соблюдается установленный порядокъ, при чемъ служащіе, занимающіе спеціальныя должности, каковы техники, агрономы, землемѣры и проч., опредѣляются и увольняются на основаніи журнальныхъ постановленій управы, всѣ же остальные — или также по постановленіямъ управъ или же, въ большинствѣ случаевъ, единоличной властью предсѣдателей.

Осмотръ дѣлъ о служащихъ какъ въ губернскомъ, такъ и уѣздныхъ земствахъ, обнаружилъ весьма мало случаевъ назначенія служащихъ безъ испрошенія предварительнаго согласія губернскаго начальства, требуемаго ст. 286 Общ. Учр. Губ., при чемъ даже въ случаѣ пропуска послѣднимъ установленнаго двухнедѣльнаго срока для дачи заключенія о кандидатахъ, послѣдніе тѣмъ не менѣе не назначаются окончательно на должности, а лишь допускаются къ занятіямъ, счетъ же службы, права на пенсію и вычетъ въ эмеритуру начинаются только со времени полученія согласія губернатора. Случаи возраженія начальства противъ назначенія представляемыхъ земствомъ кандидатовъ, равно какъ и увольненіе по требованію начальства лицъ, состоящихъ уже на службѣ, сравнительно рѣдки. По свѣдѣніямъ, добытымъ изъ дѣлъ губернской управы, видно, что изъ общаго числа 916 лицъ, оставившихъ въ теченіе 10 лѣтъ по разнымъ причинамъ службу въ губернскомъ земствѣ, лишь 17 человѣкъ уволены были по предложеніямъ губернскаго начальства, при чемъ изъ этого числа 11 лицъ служили въ статистическомъ отдѣленіи управы.

Характеръ дѣятельности служащихъ по найму въ земствахъ.

Вышеуказанное стремленіе нѣкоторыхъ группъ служащихъ въ земствѣ лицъ освободиться изъ подъ зависимости управъ и обезпечить себѣ

*) Подробности обсужденія такъ называемаго вопроса „о матеріальномъ и правовомъ положеніи вспомогательнаго медицинскаго персонала“ изложены въ отдѣлѣ отчета по народному здравію, т. II, стр. 34—39.

полную самостоятельность не только въ кругѣ непосредственной своей дѣятельности, но и въ направленіи земскаго дѣла отчасти оправдывается тѣмъ отношеніемъ къ нимъ, которое проявляется весьма часто со стороны выборныхъ отъ земства лицъ. Насколько эта сторона дѣятельности послѣднихъ обусловлена сознаніемъ дѣйствительной пользы отъ такой постановки служебнаго персонала, или лишь погонею за популярностью, сказать утвердительно нельзя, но едва ли можно отрицать, что и послѣдній стимулъ играетъ въ этомъ немаловажную роль. Въ докладахъ земскихъ управъ и отчетахъ санитарныхъ совѣтовъ постоянно встрѣчаются попытки опредѣлить особенности земской службы и взглядъ на положеніе вольнонаемнаго персонала. Одинъ изъ такихъ докладовъ (по Клинскому уѣзду), проводя разницу между частною и казенною съ одной стороны и земскою службою—съ другой, объясняетъ, что послѣдняя привлекаетъ къ себѣ интеллигентныхъ работниковъ не столько матеріальными выгодами, «сколько идейной своей стороной», здѣсь они, эти работники, разсчитываютъ найти возможность «служить дѣлу и обществу, а не интересамъ частныхъ лицъ, найти приложеніе своимъ спеціальнымъ знаніямъ, тамъ, гдѣ въ нихъ больше всего ощущается нужда, и въ то же время принимать посильное участіе въ общей планомѣрной работѣ организаціи, коротко сказать, быть, что называется общественными дѣятелями съ спеціальной подготовкой». Указывая далѣе на пользу для дѣла такого положенія служащихъ, тотъ же докладъ проводитъ мысль, что «земская медицина и земская школа наибольшаго развитія достигли тамъ, гдѣ больше простора и личнаго почина предоставлено было медицинскому и педагогическому персоналу въ ихъ сферѣ дѣятельности, гдѣ на нихъ смотрѣли не какъ на простыхъ «наймитовъ», обязанныхъ слѣпо исполнять предписанія начальства, параграфы инструкціи и проч.» Такія претензіи лицъ, большею частью, ничѣмъ не связанныхъ съ данной мѣстностью и вовсе при томъ не вытекающія изъ характера отношеній, установленныхъ закономъ между земствомъ и вольнонаемнымъ его персоналомъ, встрѣтившія возраженія даже со стороны нѣкоторыхъ изъ земскихъ врачей, не вызываютъ тѣмъ не менѣе, за исключеніемъ немногихъ уѣздовъ, общаго противодѣйствія со стороны земствъ. Послѣднія даже какъ бы поощря-

ютъ стремленія своихъ служащихъ къ группировкѣ въ тѣсно сплоченныя корпораціи, заявляющія совершенно несвойственныя требованія самостоятельности въ разрѣшеніи вопросовъ земскаго хозяйства, доказательствомъ чего служатъ, между прочимъ, возникшія въ послѣднее время въ нѣкоторыхъ уѣздахъ предположенія о привлеченіи учительскаго персонала къ непосредственному участію въ разрѣшеніи дѣлъ народнаго образованія, путемъ учрежденія для этого особыхъ совѣщательныхъ органовъ при управахъ въ родѣ существующихъ санитарныхъ и экономическихъ совѣтовъ. Такое предположеніе, одобренное совѣщаніемъ предсѣдателей управъ въ концѣ 1903 года, обсуждалось и одобрено земскими собраніями въ Московскомъ, Волоколамскомъ и Дмитровскомъ уѣздахъ. Въ остальныхъ уѣздахъ этотъ вопросъ частью еще вовсе не возбуждался, а частью отклоненъ собраніями *). Насколько необдуманно было возбужденіе вопроса объ образованіи школьныхъ совѣтовъ, видно изъ того, что въ докладахъ управъ даже не приведено въ точности предметовъ вѣдѣнія проектированныхъ органовъ, а лишь указано въ общихъ чертахъ, что къ обязанностямъ ихъ относится «разсмотрѣніе вопросовъ по дѣламъ народнаго образованія въ предѣлахъ компетенціи, предоставленной земству закономъ», между тѣмъ какъ послѣднія не идутъ, какъ извѣстно, далѣе чисто хозяйственныхъ вопросовъ, для разрѣшенія которыхъ непосредственнаго общенія учителей вовсе не требуется. Равнымъ образомъ и при личныхъ объясненіяхъ представители земства затруднялись объяснить въ точности задачи будущихъ органовъ (Московская уѣздная управа), что не можетъ не указывать на то, что, при нынѣшней постановкѣ школьнаго дѣла въ земствѣ, въ учрежденіи ихъ надобности не было, если не имѣть конечно въ виду какихъ либо иныхъ цѣлей въ родѣ сближенія учителей въ обособленную корпорацію, какъ проектировала въ 1903 г. Подольская управа въ докладѣ, отклоненномъ земскимъ собраніемъ. Что имѣется въ виду именно эта цѣль и что къ достиженію ея стремятся всѣми способами, можно заключить изъ даннаго предсѣдателемъ губернской управы въ

*) Въ Клинскомъ уѣздѣ совѣтъ по школьнымъ дѣламъ проектированъ безъ приглашенія учителей.

сессіи губернскаго земскаго собранія 1899 года объясненія при обсужденіи вопроса объ устройствѣ курсовъ садоводства и огородничества для учителей. По означенному объясненію вовсе не имѣлось въ виду, что учителя будутъ преподавать это дѣло въ школахъ, достаточно, если они примѣнятъ его въ своихъ хозяйствахъ, въ видѣ примѣра для населенія; «гораздо важнѣе другой результатъ, достигаемый курсами; создавая общеніе, котораго такъ недостаетъ учителямъ, курсы поддерживаютъ въ нихъ бодрость духа». Не отрицая пользы во многихъ случаяхъ такого общенія, нельзя не замѣтить, что если оно происходитъ безъ надлежащаго руководства и направленія къ прямой цѣли дѣятельности, а напротивъ съ цѣлью привлеченія корпораціи къ такимъ задачамъ, которыя ни по умственному развитію, ни по назначенію составляющихъ ее лицъ, для нихъ не досягаемы, то такое общеніе, несомнѣнно, принесетъ вредъ.

Стремленіе къ широкой организаціонной дѣятельности является отличительной чертой тѣхъ группъ служащихъ, которыя достигли уже значительной самостоятельности въ завѣдываніи различными отраслями земскаго хозяйства, каковы врачи и ветеринары. Достаточно бѣглаго обзора журналовъ санитарныхъ совѣтовъ и въ особенности «трудовъ» губернскихъ врачебныхъ съѣздовъ, чтобы замѣтить чрезвычайную широту замысловъ врачебнаго персонала, изъ которыхъ многіе склонны перерастать мѣстные земскіе интересы. Вопросы больничнаго хозяйства, каковы продовольствіе больныхъ, способы снабженія лечебныхъ заведеній припасами и вещами, до сихъ поръ почти совершенно не разработанные, нерѣдко отодвигаются на второй планъ, и обсужденіе ихъ не удовлетворяетъ большинства врачей; въ своихъ предположеніяхъ, вносимыхъ въ санитарные совѣты и губернскіе врачебные съѣзды, они охотнѣе задаются разными «правовыми» вопросами, касающимися различныхъ сторонъ врачебной организаціи и ея просвѣтительной дѣятельности среди населенія, между прочимъ, путемъ упроченія вліянія врачей на школы. Заслуживаетъ при этомъ вниманія та своеобразная постановка, которую въ рукахъ врачей пріобрѣтаетъ дѣло народнаго здравія, подъ названіемъ «земской медицины», какъ чего-то особеннаго, совершенно отличающагося отъ другихъ видовъ медицины. «Основная задача ея, по объясненію одного

изъ докладчиковъ на происходившемъ въ 1902 г. врачебномъ съѣздѣ (В. С. Лебедева), заключается не только въ томъ, чтобы лечить, но еще болѣе въ томъ, чтобы предупреждать болѣзни, повышать работоспособность населенія, дѣйствуя непосредственно на устраненіе коренныхъ причинъ, понижающихъ уровень общественнаго здоровья и сокращающихъ человѣческую жизнь». Отсюда тотъ же докладчикъ устанавливаетъ связь земской медицины съ другими отраслями земской дѣятельности «въ особенности въ области просвѣщенія и улучшенія экономическаго благосостоянія народа», возлагая эту огромную задачу на врачей, «прямое участіе которыхъ, наряду съ представителями земства», въ направленіи и организаціи земско-медицинскаго дѣла докладчикъ считаетъ необходимымъ, «такъ какъ только при этомъ условіи врачъ становится не чиновникомъ или наемникомъ, формально относящимся къ своимъ обязанностямъ, а земскимъ работникомъ, сознательнымъ и преданнымъ участникомъ въ общественной работѣ». Не смотря на чрезмѣрную широту подобныхъ замысловъ, поражающихъ несоотвѣтствіемъ средствъ съ обширностью задачи, приведенное опредѣленіе земской медицины довольно близко соотвѣтствуетъ дѣйствительнымъ притязаніямъ врачебнаго персонала Московскаго земства. Вопросы школьнаго дѣла, усиленно интересующіе врачей, занимаютъ видное мѣсто въ журналахъ почти всѣхъ санитарныхъ совѣтовъ. Участіе врачебнаго персонала въ школьномъ дѣлѣ не ограничивается при этомъ разсмотрѣніемъ такихъ только вопросовъ, какъ планы школьныхъ зданій, школьные приварки и т. д., что до извѣстной степени имѣетъ объясненіе въ требованіяхъ школьной гигіены, но, судя по журналамъ санитарныхъ совѣтовъ, идетъ значительно далѣе этого, выражаясь въ стремленіи подчинить себѣ школьное дѣло и въ другихъ отношеніяхъ. Такъ, напримѣръ, Волоколамскій санитарный совѣтъ 12 Ноября 1902 г. заслушалъ программу для собиранія свѣдѣній о бытовомъ и санитарномъ положеніи учителей; Клинскій санитарный совѣтъ 22 Августа того же года вдался въ обсужденіе вопроса о школьной сѣти, постановивъ просить земское собраніе о пересмотрѣ этого вопроса въ цѣляхъ удовлетворенія дѣйствительной нужды населенія; тотъ же вопросъ въ разныхъ видахъ подвергался обсужденію въ Московскомъ и Звенигородскомъ санитарныхъ совѣтахъ; кромѣ того, Московскій совѣтъ

20 Августа 1903 г. поднялъ вопросъ о школьныхъ наказаніяхъ, который затѣмъ подробно обсуждался съ участіемъ учительскаго персонала въ Мытищенскомъ участковомъ совѣтѣ. Волоколамскому санитарному совѣту принадлежитъ предположеніе объ обязательномъ участіи участковыхъ врачей въ училищномъ совѣтѣ на тѣхъ же основаніяхъ, какія предоставлены въ этомъ отношеніи земскимъ начальникамъ и т. д. Ближайшимъ выраженіемъ стремленія врачей подчинить себѣ школьное дѣло является учрежденіе при уѣздныхъ санитарныхъ совѣтахъ школьно-санитарныхъ коммиссій, программа которыхъ отличается полной неопредѣленностью и, какъ можно заключить по нѣкоторымъ сужденіямъ этихъ коммиссій (въ Дмитровской—12 Февраля 1903 г.), въ родѣ, напримѣръ, того, что педагогика есть часть гигіены, можетъ простираться очень далеко. Независимо отъ школьнаго дѣла и непосредственной просвѣтительной дѣятельности, выражающейся въ распространеніи въ народѣ гигіеническихъ знаній, путемъ брошюръ, листковъ, чтеній и устройства музеевъ, врачебная организація входитъ въ обсужденіе вопросовъ, уже совершенно ей чуждыхъ, что можетъ быть объяснено только указанной выше чрезвычайно широкой постановкой задачъ земской медицины. Такъ, напримѣръ, Клинскій санитарный совѣтъ, въ засѣданіи 13 Іюля 1900 г., по предложенію одного изъ врачей, разсматривалъ вопросъ о введеніи обязательнаго страхованія рабочихъ, а Звенигородскій совѣтъ въ 1903 г. проектировалъ учрежденіе въ земствахъ консультаціи для населенія по судебнымъ дѣламъ. Послѣднее предположеніе было вызвано тѣмъ обстоятельствомъ, что къ врачамъ часто обращаются за юридическими совѣтами лица, получившія на фабрикахъ и заводахъ тѣлесныя поврежденія. Такой же отдаленный поводъ вызываетъ стремленіе нѣкоторыхъ врачей, соприкасающихся такъ или иначе съ промышленными заведеніями, войти въ составъ экономическихъ совѣтовъ, о чемъ въ 1901 г. возбуждалось уже предположеніе по одному изъ уѣздовъ (Дмитровскому), не получившее пока осуществленія. Точно также чрезмѣрной широтой и неопредѣленностью отличаются задачи ветеринарной организаціи, ставящей себѣ, не смотря на многіе недостатки ветеринарнаго дѣла, такія, между прочимъ, цѣли, какъ смягченіе для населенія потерь вслѣдствіе истребленія домашнихъ животныхъ хищными звѣрями, конокрадства и даже отъ

продажи вслѣдствіе взысканій, что впрочемъ до сего времени не вышло изъ области предположеній ветеринарнаго бюро.

Таковы въ общихъ чертахъ условія службы и характеръ дѣятельности земскаго наемнаго персонала. Не вдаваясь въ болѣе подробное разсмотрѣніе отношеній служащихъ къ земству, которыя сводятся въ сущности къ указанному уже выше стремленію ихъ къ обособленію отъ управъ и сосредоточенію въ своихъ рукахъ не только исполнительной, но и распорядительной власти, нельзя въ заключеніе не остановиться на томъ положеніи, какое занимаютъ агенты губернскаго земства въ уѣздахъ по отношенію къ мѣстнымъ управамъ. Поставленные внѣ всякой зависимости и контроля со стороны уѣздныхъ земскихъ управъ, служащіе губернскаго земства, какъ то: санитарные и другіе врачи, ветеринары, страховые агенты, являются въ уѣздахъ совершенно самостоятельными, каждый въ своей спеціальности, органами, дѣйствующими параллельно съ уѣздной организаціей. При такомъ положеніи служащихъ губернскаго земства и при необходимости, благодаря единству дѣла, постоянныхъ сношеній ихъ съ уѣздными управами, отношенія къ послѣднимъ первыхъ обусловлены только личнымъ тактомъ и извѣстной нравственной дисциплиной, наличіе которыхъ однако ничѣмъ не обезпечено. Поэтому нерѣдки случаи, когда служащіе губернскаго земства, опираясь на свое независимое положеніе въ уѣздѣ, проникаются взглядомъ на уѣздную управу, какъ на подчиненный органъ, и стремятся играть руководящую роль по отношенію къ уѣздному земству. Отсюда являются нерѣдко столкновенія крайне рѣзкаго характера, вопросы личнаго самолюбія и т. д., что очевидно неблагопріятно отражается на общей работѣ и является одной изъ отрицательныхъ сторонъ земскаго дѣла. Почву для такихъ столкновеній даетъ чаще всего различіе взглядовъ по одному и тому же вопросу уѣздной управы и служащихъ губернскаго земства. Сгорѣлъ, напримѣръ, домъ или палъ застрахованный скотъ—уѣздная управа смотритъ на эти случаи съ точки зрѣнія интересовъ мѣстнаго населенія, а страховой агентъ и ветеринаръ со стороны коммерческаго разсчета, какъ агенты губернскаго земства, принявшаго на страхъ скотъ и домъ.

Совокупность такихъ мелкихъ столкновеній обрисовываетъ въ общемъ отношенія между уѣздными управами и служащими губернскаго земства

въ неудовлетворительномъ видѣ. Наиболѣе ярко выражены отношенія къ уѣзднымъ управамъ врачебнаго персонала губернскаго земства, такъ какъ они зарегистрованы во многихъ случаяхъ протоколами уѣздныхъ санитарныхъ совѣтовъ. Положеніе, занятое другими агентами по отношенію къ уѣзднымъ земствамъ, не имѣетъ такой характерной окраски, благодаря тому, что слагается изъ ряда дѣйствій, не оставляющихъ большею частію документальнаго слѣда, но при просмотрѣ журнальныхъ постановленій управъ, а также при ознакомленіи съ дѣлопроизводствомъ на мѣстахъ достаточно выясняются тѣ данныя объ отношеніяхъ, которыя послужили основаніемъ для всего вышесказаннаго.

Не перечисляя всѣхъ случаевъ столкновеній между губернскими служащими и уѣздными управами, занесенныхъ въ письменные документы конечно въ смягченной формѣ, достаточно будетъ привести наиболѣе рѣзкіе изъ нихъ. Такъ, въ протоколѣ Рузскаго санитарнаго совѣта № 7 отъ 12 Августа 1903 г. значится: «врачъ губернскаго земства, обращаясь къ предсѣдателю управы, спросилъ его, почему до сихъ поръ управой не приглашенъ въ городскую больницу второй врачъ. Будетъ ли онъ приглашенъ и когда? Предсѣдатель на этотъ вопросъ заявилъ: на вопросъ, предложенный въ такой формѣ, какъ запросъ о дѣйствіяхъ управы, не считаю нужнымъ отвѣчать, такъ какъ дѣйствія управы подлежатъ обсужденію только земскаго собранія».....

Это рѣзкое заявленіе врача было поддержано въ такомъ же тонѣ другимъ санитарнымъ губернскимъ врачемъ. При этомъ не лишнимъ представляется отмѣтить, что въ дѣятельности того самаго врача губернскаго земства, который хотѣлъ присвоить себѣ право обсуждать дѣйствія управы, обнаружились впослѣдствіи столь крупныя упущенія, что были предметомъ разсмотрѣнія губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, которое и постановило подвергнуть его дисциплинарному взысканію (журналъ № 103—1902 г. 16 Сентября). Въ протоколѣ Коломенскаго санитарнаго совѣта отъ 16 Марта 1902 г. занесено: «затѣмъ ветеринарный врачъ губернскаго земства приступилъ къ чтенію своего заявленія на журналъ санитарнаго совѣта отъ 3 Ноября. По прочтеніи этого заявленія, предсѣдатель указалъ, что заявленіе это представляетъ не только критику, но и осужденіе врачей управы и самаго уѣзднаго

земскаго собранія, утвердившаго докладъ управы», и что «изъ полученныхъ писемъ отъ одного изъ земскихъ начальниковъ и отъ члена управы видно, что ветеринарный врачъ губернскаго земства производилъ какое то дознаніе по поводу доклада управы и дѣйствій его, предсѣдателя управы». Вообще весь журналъ носитъ полемическій характеръ и отмѣченъ вызывающимъ тономъ, котораго держался ветеринаръ губернскаго земства въ своихъ объясненіяхъ.

Очевидно образъ дѣйствій служащихъ губернскаго земства въ уѣздахъ и ненормальность ихъ отношеній къ мѣстнымъ управамъ выросли уже въ крупный вопросъ земской жизни, если уѣздныя земскія собранія сами приходятъ къ сознанію необходимости въ упорядоченіи этихъ отношеній. Первымъ въ этомъ смыслѣ является ходатайство Брониицкаго уѣзднаго земства передъ губернскимъ, еще въ 1899 году указывавшаго на необходимость назначенія служащихъ въ уѣздахъ врачей губернскаго земства не иначе, какъ съ согласія подлежащихъ уѣздныхъ управъ. Ходатайство это, не встрѣтившее сочувствія губернскаго земства, было отклонено 24 Января 1900 г., между прочимъ, въ виду высказаннаго нѣкоторыми изъ гласныхъ опасенія, что зависимость губернскихъ служащихъ отъ уѣздныхъ управъ понизитъ ихъ уровень, тогда какъ губернскому земству нужны «люди иниціативы», которымъ должна быть обезпечена въ уѣздахъ большая самостоятельность. Такое рѣшеніе вопроса не можетъ конечно содѣйствовать устраненію указанныхъ затрудненій и скорѣе наоборотъ поощряетъ несдержанность агентовъ губернскаго земства. Въ послѣднее время съ тѣмъ же вопросомъ встрѣтилось и Рузское уѣздное земство, признавшее необходимымъ (постановленіе собранія 30 Сентября 1903 г.) подробно разработать означенный вопросъ и внести его вновь въ губернское земское собраніе.

Въ дальнѣйшихъ отдѣлахъ отчета подробнѣе очерчена дѣятельность лицъ, служащихъ въ земствѣ по найму. Нисколько не отрицая въ средѣ ихъ значительнаго и, можетъ быть, даже преобладающаго числа честныхъ тружениковъ, имѣющихъ въ виду пользу дѣла, нельзя не пожалѣть, что голоса этихъ лицъ часто заглушаются постоянно слышаннымъ восхваленіемъ какъ себя, такъ и всей корпораціи, каковое едва ли свойственно людямъ, серьезно относящимся къ дѣлу, обыкновенно болѣе

склоннымъ видѣть недостатки своей дѣятельности, чѣмъ возводить ее на чрезмѣрную высоту. При такихъ условіяхъ дѣятельность корпораціи легко можетъ получить не только не полезную, но и вредную окраску, выражающуюся въ желаніи покрывать даже неодобрительную дѣятельность отдѣльныхъ ея членовъ, и въ стремленіи къ возможному улучшенію своего матеріальнаго положенія. Зачатки такой окраски, къ сожалѣнію, какъ бы проглядываютъ въ дѣятельности болѣе молодыхъ членовъ корпораціи земскихъ служащихъ *).

IX. Эмеритальная касса.

Дѣйствующія правила.

Вопросъ объ обезпеченіи положенія лицъ, служащихъ въ земствѣ, возбуждался въ Московскомъ губернскомъ земскомъ собраніи уже въ 1873 году, когда губернская управа впервые составила проектъ главныхъ основаній эмеритальной кассы для всѣхъ лицъ, получающихъ содержаніе изъ земскихъ суммъ. Выработка устава кассы, однако, значительно замедлилась, въ виду недостатка данныхъ, на которыхъ можно было бы съ точностью основать проектъ, достаточно обезпечивающій прочность кассы, и лишь въ 1885 году онъ былъ представленъ на утвержденіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Проектъ этотъ, однако, какъ не соотвѣтствовавшій основаніямъ ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнаго 30 Апрѣля 1883 года Положенія для земскихъ эмеритальныхъ кассъ, утвержденъ не былъ. Несоотвѣтствіе это заключалось главнымъ образомъ въ отсутствіи согласія на уставъ всѣхъ уѣздныхъ земскихъ собраній, въ неустановленіи обязательнаго отчисленія изъ земскихъ суммъ на усиленіе средствъ кассы и въ томъ, что участіе въ кассѣ не было обязательно для всѣхъ, кромѣ выборныхъ, служащихъ въ земствѣ и завѣдываемыхъ имъ учрежденіяхъ лицъ. Только въ 1893 году земское собраніе одобрило новый проектъ устава кассы, который, по утвержденіи Министерствомъ, введенъ былъ въ дѣйствіе съ 1 Января 1894 года, но уже въ слѣдующемъ году предложено было управой внести въ него

*) См. отдѣлъ отчета по народному здравію, т. II, стр. 29.

нѣкоторыя измѣненія, послѣ чего, 10 Октября 1895 года, утвержденъ нынѣ дѣйствующій уставъ.

По типу своего устройства эмеритальная касса Московскаго земства близко подходитъ къ земскимъ страховымъ кассамъ, дѣйствующимъ на основаніи ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнаго 12 Іюня 1900 года Положенія о пенсіонныхъ кассахъ служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ, но отличается отъ послѣднихъ нѣкоторыми существенными частностями. Московское земство, первое изъ всѣхъ земствъ, еще до изданія означеннаго Положенія учредило страховую кассу, принявъ за образецъ уставы дѣйствовавшихъ въ то время на основаніи ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнаго 30 Мая 1888 года Положенія желѣзнодорожныхъ пенсіонныхъ кассъ.

По дѣйствующему уставу въ эмеритальной кассѣ обязательно участвуютъ всѣ лица, служащія въ земскихъ учрежденіяхъ Московской губерніи, за исключеніемъ занимающихъ выборныя должности, при чемъ права по кассѣ предоставляются участникамъ, дѣтямъ ихъ и престарѣлымъ родителямъ, если послѣдніе сами не пользуются пенсіей изъ кассы и состояли на иждивеніи участника кассы. Обезпеченіе женъ допускается въ томъ лишь случаѣ, если самъ участникъ пожелаетъ принимать совмѣстно съ земствомъ участіе во взносахъ на личный счетъ жены *). Основными источниками средствъ кассы служатъ обязательные вычеты съ участниковъ и приплаты земствъ въ пользу послѣднихъ. Обязательные вычеты образуются: изъ вступныхъ денегъ, удерживаемыхъ съ участниковъ при зачисленіи на службу въ размѣрѣ 6% годового жалованія, ежемѣсячныхъ 6% вычетовъ съ жалованья и 2% дополнительныхъ вычетовъ съ женатыхъ участниковъ, пожелавшихъ предоставить женѣ права по кассѣ, 10% вычетовъ изъ наградныхъ и вычетовъ при увеличеніи оклада содержанія въ размѣрѣ разницы стараго и новаго мѣсячныхъ окладовъ. Приплаты земства производятся въ размѣрѣ ежегодныхъ обязательныхъ вычетовъ съ участниковъ и добровольныхъ взносовъ участниковъ на счетъ жены. Кромѣ того земство несетъ расходы по обезпеченію старослужащихъ, которыхъ учрежденіе кассы застало на земской службѣ. Каждому участнику и женѣ его пенсіонной кассой

*) Правило это, какъ указано ниже, измѣнено въ 1900 году для служащихъ въ губернскомъ и большинствѣ уѣздныхъ земствъ.

открываются особые счета, на которые записываются всѣ подлежащія отнесенію на нихъ, по правиламъ устава, суммы. Обязательные взносы участниковъ записываются на ихъ личный счетъ, а 2% добровольные взносы на счета женъ. Изъ приплатъ земства отчисляется въ сиротскій фондъ для обезпеченія правъ на пенсіи дѣтей и престарѣлыхъ родителей участниковъ $^1/_2$% со всей суммы выплачиваемаго губернскимъ и уѣздными земствами жалованья служащимъ и 2%—на счета женъ участниковъ, открывшихъ таковые счета. Остальныя суммы приплатъ распредѣляются соотвѣтственно по счетамъ участниковъ, при чемъ для учителей и учительницъ и лицъ низшаго медицинскаго персонала (получающихъ не болѣе 420 руб. въ годъ), приплата назначается въ размѣрѣ 6% жалованья, для низшихъ служащихъ (получающихъ не болѣе 600 руб. въ годъ)—въ размѣрѣ 5% и остальнымъ служащимъ — въ размѣрѣ 4%. Изъ общей суммы приплатъ производятся также дополнительныя причисленія на счета вступающихъ вновь на службу участниковъ и ихъ женъ въ размѣрѣ, равномъ взносамъ самихъ участниковъ *).

Право на пенсію пріобрѣтается участниками кассы при оставленіи ими службы въ Московскомъ земствѣ по выслугѣ 15 лѣтъ, членами семьи—послѣ смерти участника или пенсіонера по выслугѣ участникомъ: для жены и круглыхъ сиротъ—5 лѣтъ, полусиротъ— 10 лѣтъ и родителей — 15 лѣтъ. Участнику, въ случаѣ полученнаго имъ при исполненіи служебныхъ обязанностей увѣчья или полной нетрудоспособности, и членамъ семьи участника, въ случаѣ смерти его, до выслуги участникомъ вышеуказанныхъ сроковъ, назначаются иррегулярныя (усиленныя) пенсіи. При этомъ расходы по уплатѣ иррегулярныхъ пенсій относятся на счетъ общихъ прибылей кассы, а въ случаѣ отсутствія ихъ—на общія земскія средства, капиталы же, стоящіе на счетахъ такихъ участниковъ и ихъ женъ, причисляются къ общимъ средствамъ кассы. Во всѣхъ случаяхъ, до выслуги участникомъ указанныхъ сроковъ, ему и вдовѣ его выдаются единовременныя пособія въ размѣрахъ, не превышающихъ капитала, стоящаго на счету лица. Что касается раз-

*) Къ суммѣ приплатъ, подлежащихъ распредѣленію, присоединяются вычеты при увеличеніи содержанія участниковъ и поступленія въ кассу случайнаго характера (§ 16 Уст. эмер. кассы).

мѣровъ выдачъ изъ кассы, то пенсіи родителямъ и полусиротамъ опредѣляются по числу лѣтъ службы участника и послѣднему окладу его содержанія, а именно за каждый годъ службы участника по полупроценту упомянутаго оклада содержанія; размѣръ пенсіи круглымъ сиротамъ увеличивается въ $1^1/_2$ раза по сравненію съ полусиротами. Иррегулярная пенсія участнику опредѣляется въ размѣрѣ 25%, а вдовѣ его—20% оклада содержанія. Размѣры же обыкновенныхъ пенсій участникамъ и вдовамъ опредѣляются по страховому разсчету въ зависимости отъ возраста этихъ лицъ при назначеніи пенсій и накопленныхъ по ихъ счетамъ капиталовъ.

Для обезпеченія кассы на случай убытковъ по ея операціямъ всѣ прибыли кассы причисляются къ запасному капиталу до достиженія послѣднимъ 5% всѣхъ обязательствъ кассы. По достиженіи капиталомъ означенной нормы, прибыли кассы обращаются на выдачу иррегулярныхъ пенсій и на дополнительное увеличеніе стоимости правъ участниковъ и ихъ женъ, а также сиротскаго фонда—пропорціонально числящимся по этимъ счетамъ суммамъ.

Управленіе кассою.

Общее завѣдываніе эмеритальной кассой принадлежитъ губернской управѣ. Дѣлопроизводство кассы, подъ наблюденіемъ одного изъ членовъ управы, сосредоточено въ особомъ пенсіонномъ отдѣленіи, въ составъ коего входятъ: завѣдывающій кассой и находящіеся въ распоряженіи его трое помощниковъ. Расходъ на содержаніе служебнаго состава кассы въ 1902 г. составлялъ 3.060 руб., въ томъ числѣ содержаніе завѣдывающаго кассой, со включеніемъ прогрессивныхъ прибавокъ за выслугу лѣтъ, 1560 руб. и трехъ помощниковъ—660 руб., 480 руб. и 360 руб.

Пенсіонное отдѣленіе ведетъ личные счета участниковъ и пенсіонеровъ и ихъ женъ, наблюдаетъ за правильнымъ поступленіемъ подлежащихъ суммъ въ кассу и производитъ всѣ текущіе разсчеты по назначенію пенсій и пособій, ведетъ спеціальное счетоводство и статистику личнаго состава участниковъ и пенсіонеровъ, а въ концѣ года составляетъ техническій балансъ обязательствъ кассы и спеціальный отчетъ по ея операціямъ, представляемый на утвержденіе губернскаго собранія. Отдѣленіе производитъ всю текущую переписку по дѣламъ кассы и выдаетъ участникамъ по окончаніи года выписки изъ личныхъ счетовъ участниковъ.

Губернская управа, въ коллегіальномъ составѣ, утверждаетъ всѣ выдачи и доклады пенсіоннаго отдѣленія по опредѣленію правъ на пенсіи и единовременныя выдачи участникамъ и членамъ ихъ семействъ, разрѣшаетъ вопросы о помѣщеніи средствъ пенсіонной кассы въ процентныя бумаги и производитъ освидѣтельствованіе лицъ, неспособныхъ къ труду. Участіе уѣздныхъ управъ ограничивается перечисленіемъ въ губернскую управу удержаній съ участниковъ и выдачей участникамъ по порученіямъ губернской, управы, пенсій и пособій, освидѣтельствованіемъ въ подлежащихъ случаяхъ неспособныхъ къ труду лицъ и содѣйствіемъ по выясненію вопросовъ, касающихся участниковъ кассы.

Установленіе общаго порядка дѣлопроизводства, назначеніе иррегулярныхъ пенсій и разсмотрѣніе всѣхъ общихъ вопросовъ, касающихся емеритальной кассы, принадлежитъ совѣту кассы, состоящему изъ предсѣдателей губернской и уѣздныхъ управъ или ихъ замѣстителей. Ревизія кассы производится ревизіонной коммиссіей, назначаемой губернскимъ собраніемъ.

Постановка и веденіе счетоводства въ емеритальной кассѣ Московскаго земства отличаются большой тщательностью и вполнѣ отвѣчаютъ требованіямъ, вытекающимъ изъ долгосрочнаго характера финансовыхъ операцій кассы.

Общіе результаты операцій кассы.

На основаніи устава кассы состоятельность ея по выполненію лежащихъ на ней обязательствъ предъ участниками кассы обезпечивается всѣми средствами Московскаго губернскаго земства. Гарантія эта въ виду страхового устройства кассы, въ части операцій ея по выдачѣ обыкновенныхъ пенсій участникамъ и ихъ женамъ, не сопряжена практически съ какой бы то ни было отвѣтственностью для земства. По отношенію къ иррегулярнымъ пенсіямъ, а также до извѣстной степени и по отношенію къ способу обезпеченія пенсій сиротамъ и престарѣлымъ родителямъ, емеритальныя начала, лежащія въ основаніи порядка обезпеченія этихъ пенсій, дѣлаютъ гарантію земства необходимой и придаютъ ей значеніе обязательства неопредѣленнаго размѣра. Хотя согласно уставу уплата такихъ пенсій производится за счетъ прибылей кассы въ томъ случаѣ, если запасный капиталъ превыситъ 5% всѣхъ обязательствъ,

тѣмъ не менѣе, въ виду естественнаго прогрессивнаго возрастанія иррегулярныхъ пенсій, съ теченіемъ времени назначенныя пенсіи несомнѣнно должны поглощать собою значительную часть прибылей кассы въ ущербъ увеличенію правъ участниковъ. Вслѣдствіе этого губернской управой въ 1902 г. былъ возбужденъ вопросъ объ уничтоженіи иррегулярныхъ пенсій и объ измѣненіи порядка обезпеченія обязательствъ къ сиротамъ и престарѣлымъ родителямъ.

Обязательства кассы на 1 Января 1903 г. составляли слѣдующія статьи:

1. стоимость правъ участниковъ	931.042 руб. 84 коп.
2. стоимость правъ женъ участниковъ и пенсіонеровъ	58.063 » 45 »
3. стоимость назначенныхъ пенсій	17.169 » 90 »
4. сиротскій фондъ	20.874 » 20 »
5. невостребованныя выдачи и прочія кредиторскія статьи	23.264 » 13 »
Итого . .	1.050.414 руб. 52 коп.

Въ активѣ эти суммы покрывались:

1. наличностью и долгами уѣздныхъ земствъ .	138 руб. 66 коп.
2. процентными бумагами по номинальной стоимости	932.800 » — »
3. суммами долгосрочной ссуды Московскому уѣздному земству	198.152 » 72 »
Итого . .	1.131.091 руб. 38 коп.

Согласно этому запасный капиталъ кассы показанъ по балансу въ суммѣ 80.676 руб. 86 коп., что составляетъ 7,6% указанныхъ выше

обязательствъ кассы. Капиталъ этотъ подраздѣленъ въ отчетѣ на сумму, составляющую нормальный размѣръ, равный 5% всѣхъ обязательствъ— 51.357 руб. 51 коп. и на свободный остатокъ, подлежащій распредѣленію по личнымъ счетамъ участниковъ кассы, ихъ женъ и на счетъ сиротскаго фонда—29.319 руб. 35 коп.

Изъ сравненія стоимости запаснаго капитала къ началу и къ концу года усматривается, что чистая прибыль по операціямъ кассы въ данномъ году, за производствомъ всѣхъ требуемыхъ уставомъ техническихъ и финансовыхъ отчисленій, составила 37.860 руб. 10 коп. Въ частности изъ счета процентовъ видно, что всѣ опредѣляемыя уставомъ начисленія покрываются съ небольшимъ избыткомъ доходностью отъ процентныхъ бумагъ.

Относительно показанныхъ выше балансовыхъ данныхъ слѣдуетъ замѣтить, что запасный капиталъ 80.676 руб. 86 коп. показанъ въ балансѣ въ значительно преувеличенномъ размѣрѣ. Объясняется это тѣмъ, что, какъ и по огневому страхованію, губернская управа исчисляетъ въ балансѣ стоимость процентныхъ бумагъ по номинальной ихъ цѣнѣ, которая можетъ быть выше дѣйствительной, вслѣдствіе чего размѣры капиталовъ увеличиваются фиктивно на разность между номинальной и покупной стоимостью процентныхъ бумагъ. Неточность подобныхъ исчисленій не влечетъ особо неудобныхъ послѣдствій для другихъ спеціальныхъ капиталовъ, но по отношенію къ эмеритальному капиталу приводитъ къ прямымъ несоотвѣтствіямъ въ виду того обстоятельства, что, согласно уставу, по достиженіи запаснымъ капиталомъ нормы 5% обязательствъ кассы, избытокъ его распредѣляется по личнымъ счетамъ участниковъ и пенсіонеровъ и по счету сиротскаго фонда. Если сравнить показанную въ балансѣ на 31 Декабря 1902 года номинальную стоимость процентныхъ бумагъ съ курсовой стоимостью ихъ на то же число съ причисленіемъ стоимости текущаго купона, запасный капиталъ эмеритальной кассы на 31 Декабря 1902 года окажется увеличеннымъ на 27.505 руб. 24 коп.. и слѣдовательно, свободный его остатокъ, подлежащій распредѣленію, вмѣсто 29.319 руб. 35 коп. долженъ считаться всего лишь въ суммѣ 1.814 руб. 11 коп.

НАИМЕНОВАНІЕ %% БУМАГЪ.	Балансовая стоимость на 31 Декабря 1902 г.		Курсъ.	Текущій купонъ за вычетомъ 5% налога.		Биржевая стоимость на 31 Декабря 1902 г. съ текущимъ купономъ.	
	Руб.	Коп.		Руб.	Коп.	Руб.	Коп.
1. 4½% закладные листы Московскаго земельнаго банка .	565.500	—	94¼	12.087	56	545.071	31
2. 4% свидѣтельства государственной ренты	303.200	—	97⅞	960	13	297.717	13
3. 4% свидѣтельства крестьянскаго земельнаго банка	45.900	—	94⅜	872	10	44.190	22
4. 4½% облигаціи Курско-Кіевской желѣзной дороги	10.500	—	101½	149	62	10.807	12
5. 4% облигаціи Московско-Казанской желѣзной дороги . .	6.700	—	94 13/16	127	30	6.479	73
6. 4½% облигаціи Кіево-Воронежской желѣзной дороги . .	1.000	—	101½	14	25	1.029	25
Итого	—	—	—	—	—	905 294	76
Балансовая стоимость %% бумагъ увеличена въ отчетѣ на .	—	—	—	—	—	27.505	24
Всего	932.800	—	—	—	—	932.800	—

При настоящемъ пониженіи курса всѣхъ процентныхъ бумагъ, можетъ оказаться, что запасный капиталъ почти совершенно отсутствуетъ.

Точно также, хотя въ отчетѣ размѣры сиротскаго фонда опредѣлены согласно правиламъ устава, посредствомъ причисленія къ фонду $^1/_2\%$ съ жалованья участниковъ кассы изъ земскихъ приплатъ и процентовъ на суммы фонда, находившіяся въ обращеніи въ теченіе цѣлаго года, но съ технической точки зрѣнія представлялось бы болѣе правильнымъ установить этотъ фондъ въ соотвѣтствіи съ дѣйствительной стоимостью обязательствъ къ дѣтямъ участниковъ и пенсіонеровъ кассы, на основаніи страховыхъ разсчетовъ. По произведеннымъ Страховымъ Отдѣломъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ примѣрнымъ подсчетамъ, обязательства эмеритальной кассы по сиротскому фонду на 31 Декабря 1902 года выражались въ суммѣ 26.672 руб. 67 коп., т. е. превышали имѣющееся наличіе сиротскаго фонда приблизительно на сумму свыше 5.000 руб.

По внесеніи въ составленный эмеритальной кассой Московскаго земства балансъ на 31 Декабря 1902 г. соотвѣтствующихъ исправленій по счету процентныхъ бумагъ и сиротскаго фонда, балансъ кассы представится примѣрно въ слѣдующемъ видѣ:

АКТИВЪ (въ тысячахъ рублей) ПАССИВЪ.

		Суммы, исчисленныя:				Суммы, исчисленныя:	
		по отчету эмеритальной кассы.	Страховымъ Отдѣломъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.			по отчету эмеритальной кассы.	Страховымъ Отдѣломъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.
1	Наличность и долги уѣздныхъ земствъ	0,1	0,1	1	Обязательства кассы за исключеніемъ сиротскаго фонда	1029,5	1029,5
2	Процентныя бумаги . .	932,8	905,3	2	Сиротскій фондъ . . .	20,9	26,7
3	Ссуда Московскому уѣздному земству	198,1	198,1	3	Запасный капиталъ .	80,6	47,3
	Балансъ . .	1131,0	1103,5		Балансъ . .	1131,0	1103,5

Сопоставленіе приведенныхъ въ балансѣ цифръ, исчисленныхъ по отчету эмеритальной кассы, съ цифрами, исчисленными Страховымъ Отдѣломъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, показываетъ, что въ окончательномъ выводѣ наличіе запаснаго капитала къ 31 Декабря 1902 года было опредѣлено въ отчетѣ въ большемъ, по сравненію съ дѣйствительностью, размѣрѣ, на сумму около 33.000 рублей.

Обезпеченіе старослужащихъ.

Размѣры пенсій и пособій, выслуживаемыхъ участниками эмеритальной кассы Московскаго земства въ свою пользу и въ пользу своихъ женъ, въ виду страхового устройства кассы, зависятъ отъ времени, въ теченіе котораго происходило накопленіе личныхъ счетовъ этихъ лицъ посредствомъ собственныхъ взносовъ и связанныхъ съ ними приплатъ земства. По произведеннымъ Страховымъ Отдѣломъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ подсчетамъ, пенсіи участниковъ и вдовъ въ Московской кассѣ могутъ достигать около четверти оклада содержанія участника по выслугѣ имъ 20 лѣтъ, а по истеченіи 30 лѣтъ для участниковъ—60% и для вдовъ—33% того же содержанія. До 20 лѣтъ размѣръ пенсій и пособій, вообще говоря, будетъ весьма незначителенъ.

Изъ приводимой ниже таблицы, содержащей данныя о среднихъ

размѣрахъ пособій участникамъ и вдовамъ и вдовьихъ пенсій за время съ 1900 по 1902 г., видно, что въ среднемъ, за три года, для участниковъ, оставившихъ службу, по выслугѣ 4 лѣтъ 2 мѣсяцевъ, размѣръ единовременной выдачи составлялъ всего лишь 116 руб. 87 коп. Для вдовъ, воспользовавшихся единовременными пособіями, за 8 лѣтъ 9 мѣсяцевъ службы мужа, размѣръ той же выдачи выражался всего лишь въ суммѣ 74 руб. 52 коп. Вдовы пенсіонерки, мужья которыхъ въ среднемъ прослужили 16 лѣтъ 8 мѣсяцевъ, пріобрѣли право на пенсію въ размѣрѣ 22 руб. 69 коп. въ годъ, что составляетъ всего 4,3% средняго содержанія, получаемаго ихъ мужьями.

	Г О Д А			
	1900	1901	1902	Въ среднемъ за годъ.
ВЫБЫЛО:				
за увольненіемъ и переходомъ въ другія земства	243	231	268	247
за смертью	16	20	10	15
на пенсію	—	—	4	—
Всего	259	251	282	264
I. Единовременныя выдачи участникамъ.				
Средняя продолжительность службы	4 г. 4 м.	4 г. 6 м.	3 г. 10 м.	4 г. 2 м.
Сумма единовременныхъ выдачъ	25812 р. 78 к.	29848 р. 20 к.	36900 р. 92 к	30853 р. 96 к.
Средній размѣръ единовременныхъ выдачъ	115 р. 23 к.	138 р. 18 к.	144 р. 71 к.	116 р. 87 к.
II. Единовременныя выдачи вдовамъ.				
Число вдовъ	22	27	49	32
Средній окладъ мужа	574 р.	873 р. 33 к.	888 р. 94 к.	778 р. 75 к.
Средняя продолжительность службы мужа	8 л. 1 м.	12 л.	6 л. 3 м.	8 л. 9 м.
Средній размѣръ единовременныхъ выдачъ	52 р. 67 к.	81 р. 85 к.	80 р. 29 к.	74 р. 52 к.
III. Пенсіи вдовамъ.				
Число вдовъ	4	8	9	7
Средній окладъ мужа	397 р. 50 к.	558 р. 75 к.	550 р.	524 р. 28 к
Средняя продолжительность службы мужа	15 л.	17 л.	18 л.	16 л. 8 м.
Средній размѣръ пенсіи	12 р. 09 к.	19 р. 60 к.	30 р. 17 к.	22 р. 69 к.

Крайне незначительные размѣры единовременныхъ выдачъ и пенсій, назначенныхъ въ теченіе 1900 — 1902 г.г. вдовамъ участниковъ, помимо непродолжительной службы участниковъ, объясняются еще тѣмъ обстоятельствомъ, что предшествующая ихъ служба до времени учрежденія кассы не была оплачена соотвѣтствующими взносами. Нормальное обезпеченіе старослужащихъ въ кассахъ, построенныхъ на страховыхъ началахъ, вообще говоря, можетъ быть достигнуто посредствомъ взноса на счета участниковъ и ихъ женъ суммъ, въ размѣрахъ, соотвѣтствующихъ стоимости правъ, которыя пріобрѣли бы участники въ случаѣ, если бы касса существовала во все время ихъ службы. Взносы эти могутъ быть производимы или единовременно или же, въ случаѣ отсутствія у земства свободныхъ средствъ, соотвѣтствующая сумма денежнаго вкупа должна быть записана за земствомъ долгосрочной ссудой и погашаться періодическими взносами. Другіе способы состоятъ въ назначеніи лицамъ, выходящимъ въ отставку, дополнительныхъ пенсій и пособій, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ. Обезпеченіе старослужащихъ посредствомъ единовременнаго или разсроченнаго вкупа представляетъ собою то преимущество, что оно выясняетъ размѣры правъ сихъ лицъ съ момента производства вкупа и точно устанавливаетъ подлежащія ежегодныя смѣтныя назначенія земства.

Руководствуясь отчасти этими началами, губернское земское собраніе въ сессію 1894 года признало, что вопросъ объ обезпеченіи служащихъ, прослужившихъ Московскому земству продолжительный срокъ до учрежденія эмеритальной кассы, долженъ быть разрѣшенъ помимо средствъ кассы и отнесенъ на смѣтныя средства земства. Сообразно этому за 14 лицами, прослужившими губернскому земству къ тому времени болѣе 18 лѣтъ, признано право на полученіе отъ губернскаго земства пенсій, въ общей суммѣ 4.900 руб., съ тѣмъ чтобы этимъ правомъ каждое лицо могло воспользоваться лишь по оставленіи службы въ Московскомъ земствѣ, независимо отъ своихъ правъ по участію въ эмеритальной кассѣ. Точно также въ тѣхъ случаяхъ, когда уѣздными земствами будетъ назначена изъ уѣздныхъ средствъ пенсія учителю или учительницѣ земской школы, прослужившимъ къ 1 Января 1895 г. не менѣе 18 лѣтъ, въ дополненіе къ такой пенсіи должно быть назна-

чено 50% ея изъ средствъ губернскаго земства, но съ тѣмъ условіемъ, чтобы общая сумма не превышала пенсію, которая могла бы причитаться данному лицу, если бы эмеритальная касса дѣйствовала въ продолженіе всей его службы.

Независимо отъ этого постановлено, что на лицевые счета по эмеритальной кассѣ тѣхъ служащихъ въ губернскомъ земствѣ, которые къ 1 Января 1895 г. прослужили въ Московскомъ земствѣ не менѣе 15 лѣтъ и достигли 36-лѣтняго возраста, должны быть ежегодно изъ губернскихъ земскихъ средствъ отчисляемы дополнительные взносы въ размѣрѣ 2% получаемаго служащимъ содержанія. Такое же право на дополнительные взносы изъ губернскихъ земскихъ средствъ предоставлено и тѣмъ изъ служащихъ въ губернскомъ земствѣ, которые поступили на службу губернскаго земства не позднѣе 1 Января 1883 г., но при условіи, что отчисленіе дополнительныхъ взносовъ должно начаться съ того времени, когда служащій прослужитъ непрерывно земству 15 лѣтъ и достигнетъ 36-лѣтняго возраста. Однородное право на дополнительные взносы изъ средствъ губернскаго земства, предоставленное, какъ выше указано, служащимъ этого земства, распространено и на прослужившихъ при тѣхъ же условіяхъ учителей и учительницъ земскихъ школъ и членовъ низшаго медицинскаго персонала. Наконецъ, что касается вдовъ и сиротъ 14 старѣйшихъ служащихъ въ земствѣ, то губернской управѣ предоставлено по каждому отдѣльному случаю входить въ собраніе съ особыми представленіями. Такимъ образомъ и въ данномъ случаѣ губернское земство, держась строгаго, но едва ли справедливаго, разграниченія между служащими въ губернскомъ и уѣздныхъ земствахъ, приняло на себя лишь обезпеченіе лицъ, прослужившихъ губернскому земству опредѣленные сроки, что же касается обезпеченія лицъ, служившихъ въ уѣздныхъ земствахъ, то таковое признано обязанностью уѣздныхъ земствъ, за исключеніемъ отчасти учительскаго персонала.

Спеціальное обезпеченіе женъ участниковъ.

Обезпеченіе пенсіями и пособіями женъ участниковъ, согласно уставу эмеритальной кассы, поставлено въ зависимость отъ добровольнаго желанія участниковъ производить взносы на счетъ женъ. Это усло-

віе оказывало до послѣдняго времени весьма вредное вліяніе на обезпеченіе женъ, такъ какъ большинство участниковъ уклонялось отъ открытія личныхъ счетовъ своимъ женамъ. Въ виду этого Московское земство въ 1900 г. возбудило передъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ ходатайство объ исключеніи изъ устава эмеритальной кассы постановленія, разрѣшающаго участникамъ отказываться отъ открытія счета женамъ, предоставивъ право разрѣшать подобныя исключенія лишь совѣту кассы въ особо уважительныхъ случаяхъ. Ходатайство это было отклонено Министерствомъ по соображеніямъ о значительной обременительности для участниковъ дополнительныхъ 2%, сверхъ производимыхъ съ нихъ обязательныхъ, вычетовъ. Вслѣдствіе этого губернское собраніе рѣшило принять на свой счетъ возлагаемый уставомъ кассы на участниковъ расходъ въ размѣрѣ 2% ихъ содержанія, но лишь за служащихъ въ губернскомъ земствѣ. Такому же рѣшенію послѣдовало и большинство уѣздныхъ земствъ, согласившихся обезпечивать женъ своихъ служащихъ приплатами въ размѣрѣ 4%; не изъявили желанія производить дополнительныхъ взносовъ по обезпеченію женъ лишь земства: Дмитровское, Звенигородское, Коломенское и Московское. Благодаря указанной мѣрѣ въ 1902 году изъ числа 673 женатыхъ участниковъ эмеритальной кассы было обезпечено право на пособіе женамъ въ 568 случаяхъ, тогда какъ въ предшествовавшемъ году такимъ обезпеченіемъ пользовалось лишь 273 изъ числа 610 женъ. Нельзя не замѣтить, что съ этимъ какъ бы совпадаетъ и значительное увеличеніе между участниками кассы числа женатыхъ лицъ. Въ 1900 году ихъ было 526, т. е. число, почти соотвѣтствующее среднему числу за четырехлѣтіе 1897—1900 годовъ; въ 1901 году женатыхъ числилось уже 610, а въ 1902 году 673. Очевидно, что разсчетъ на пособіе женамъ повліялъ на число браковъ въ средѣ земскихъ служащихъ.

Расходы земства по обезпеченію участниковъ и пенсіонеровъ эмеритальной кассы.

Расходъ Московскаго земства по обезпеченію участниковъ и пенсіонеровъ кассы, связанный съ обезпеченіемъ служащихъ, въ 1902 г. достигалъ 114.979 руб. 91 коп., при чемъ на губернское земство падалъ расходъ въ суммѣ 72.221 руб. 36 коп. и на уѣздныя земства—въ суммѣ 42.758 руб. 55 коп. Подробное распредѣленіе израсходованныхъ суммъ было слѣдующее:

Предметы расходовъ.	Уплачено въ 1902 году. Губернской управой.		Уѣздными управами.		ВСЕГО.	
	Руб.	К.	Руб.	К.	Руб.	К.
I. Расходы по обезпеченію наличнаго состава участниковъ.						
1) 6% взносы за учительскій персоналъ	24.953	94	—	—	24.953	94
2) 6% » по окладу прочихъ служащихъ . .	22.819	83	19.602	34	42.422	17
3) Взносы на счета женъ участниковъ въ размѣрѣ 2% и 4%	9.670	78	6.804	22	16.475	—
Итого расходовъ по обезпеченію наличнаго состава . . .	57.444	55	26.406	56	83.851	11
II. Расходы по обезпеченію старослужащихъ.						
1) 4% взносы въ пользу участниковъ, согласно ст. 7 утвержденныхъ губернскимъ собраніемъ въ 1894 г. правилъ	2.683	62	—	—	2.683	62
2) 2% взносы въ пользу остальныхъ служащихъ, согласно ст. 5 тѣхъ же правилъ	504	80	190	40	695	20
Итого расходовъ по обезпеченію старослужащихъ	3.188	42	190	40	3.378	82
Всего внесено въ кассу по обезпеченію участниковъ и ихъ женъ . .	60.632	97	26.596	96	87.229	93
III. Выдано пенсій и пособій бывшимъ участникамъ и членамъ ихъ семействъ	11.588	39	16.161	59	27.749	*) 98
Всего израсходовано по обезпеченію служащихъ	72.221	36	42.758	55	114.979	91

Входящая въ составъ внесенной земствами въ кассу суммы часть приплатъ губернскаго земства за учительскій персоналъ 10.431 руб. отнесена земствомъ за счетъ процентовъ съ училищнаго фонда. Такимъ

*) Въ томъ числѣ въ дополненіе пенсій, выдаваемыхъ изъ казны по § 1 смѣты (участіе въ расходахъ правит. учрежд.), губернское земство—432 р. 81 к. и уѣздныя 248 р. 74 к.

образомъ общій расходъ земствъ по взносамъ въ эмеритальную кассу, отнесенный на общія земскія средства, въ 1902 году выражается въ суммѣ 76.798 руб. 93 коп. (87.229 руб. 93 коп.—10.431 руб.). Принимая во вниманіе, что земскихъ сборовъ на удовлетвореніе губернскихъ и уѣздныхъ повинностей по смѣтамъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ за 1902 годъ показано было 3.464.942 руб. 12 коп., расходы земства по взносамъ въ эмеритальную кассу составляютъ лишь 2,2% этихъ сборовъ и слѣдовательно менѣе предѣльнаго размѣра, установленнаго Положеніемъ 5 Апрѣля 1883 года не свыше 3% общей суммы сборовъ.

Финансовое положеніе земствъ Московской губерніи.

I. Земскіе бюджеты.

Ростъ земскихъ доходовъ.

Приступая къ разсмотрѣнію финансоваго положенія земствъ Московской губерніи, слѣдуетъ прежде всего отмѣтить постоянный и чрезвычайно быстрый ростъ земскихъ бюджетовъ. Недостатокъ подробныхъ данныхъ въ этомъ отношеніи не даетъ возможности прослѣдить постепенность этого роста съ самаго открытія въ губерніи земскихъ учрежденій, но уже въ теченіе перваго пятилѣтія бюджетъ губернскаго земства, составлявшій въ 1866 году 110.138 руб., увеличился къ 1870 году до 346.013 руб., т. е. слишкомъ втрое, и обязательные, на основаніи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, расходы земства, достигавшіе въ 1866 году почти двухъ третей этого бюджета, составляли въ 1870 году менѣе одной пятой. Въ 1871 году общій бюджетъ губернскаго и всѣхъ уѣздныхъ земствъ доходилъ до 885.155 руб., изъ числа которыхъ 393.515 руб., т. е. 44,5%, составляли бюджетъ собственно губернскаго земства, а остальные 491.640 руб.—бюджеты 13 уѣздныхъ земствъ. Въ 1903 году по смѣтамъ всѣхъ земствъ исчислено было доходовъ 4.526.293 руб., въ томъ числѣ доходовъ собственно губернскаго земства—2.054.543 руб., т. е. 45,4% общей суммы, и доходовъ 13 уѣздныхъ земствъ—2.471.750 рублей. Такимъ образомъ ростъ какъ губернскаго, такъ и совокупности уѣздныхъ земскихъ бюджетовъ былъ почти равномѣренъ и за 33 года они увеличились на 3.641.138 рублей, т. е. на 411% или слишкомъ въ пять разъ, при чемъ увеличеніе это для губернскаго земства нѣсколько болѣе, чѣмъ для уѣздныхъ земствъ въ общей ихъ совокупности.

Вышеуказанный ростъ земскихъ бюджетовъ Московской губерніи былъ, однако, далеко не равномѣренъ, какъ видно изъ нижеслѣдующаго сопоставленія его за отдѣльные годы, въ которомъ цифры дохода показаны въ тысячахъ рублей:

въ	1871	году	885
»	1880	»	1499
»	1890	»	1891
»	1900	»	3918
»	1903	»	4526

За первое десятилѣтіе земскіе бюджеты повысились на 69,4%, за второе на 26,1%, за третье на 96,6%, т. е. чуть ли не вдвое, и наконецъ за послѣдніе три года на 15,5%, что, если бы предположить и дальнѣйшій равномѣрный ростъ доходовъ, составитъ на десятилѣтіе около 50%. Такимъ образомъ наиболѣе крупный ростъ земскихъ доходовъ приходится на десятилѣтіе 1890—1900 г.г., когда доходы земства, особенно губернскаго, значительно увеличились пугемъ привлеченія къ обложенію недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и дачныхъ помѣщеній.

По отдѣльнымъ уѣздамъ распредѣленіе бюджетовъ и ростъ ихъ точно также не отличаются равномѣрностью, какъ это видно изъ нижеслѣдующихъ данныхъ за отдѣльные, съ 1886, годы, по каковымъ имѣются болѣе подробныя свѣдѣнія:

ЗЕМСТВА.	Бюджеты въ тысячахъ рублей. За годы. 1886	1894	1903	Увеличеніе въ тысячахъ рублей.	Съ 1886 по 1903 гг. въ процентахъ.	Расхода на душу населенія по переписи 1897 года, въ 1903 году *). Руб.	Коп.
Московское уѣздное	212	279	668	456	215	3	92
Дмитровское »	83	101	243	160	190	1	76
Богородское »	**) 117	171	242	125	107	1	8

*) Населеніе Москвы въ разсчетъ не принято, такъ какъ расходовъ земства на этотъ городъ почти не было.

**) Показанная цифра расходовъ уменьшена на 100 тысячъ рублей, составляющихъ единовременный случайный доходъ.

ЗЕМСТВА.	Бюджеты въ тысячахъ рублей. За годы.			Увеличеніе въ тысячахъ рублей.	Съ 1886 по 1903 гг. въ процентахъ.	Расхода на душу населенія по переписи 1897 года, въ 1903 году.	
	1886	1894	1903			Руб.	Коп.
Коломенское уѣздное	92	120	230	138	150	1	20
Серпуховское »	104	106	177	73	70	1	57
Подольское »	62	98	172	110	177	1	99
Клинское »	92	100	161	69	75	1	35
Бронницкое »	85	91	147	62	73	1	11
Звенигородское »	42	55	112	70	166	1	28
Волоколамское »	51	59	101	50	102	1	22
Верейское »	35	71	87	52	149	1	51
Рузское »	38	47	68	30	80	1	19
Можайское »	30	48	65	35	117	1	10
Всѣ уѣздныя земства	1043	1346	2473	1430	137	1	74
Губернское	666	1022	2055	1389	209	1	44
ИТОГО	1709	2368	4528	2819	165	3	18

Разсмотрѣніе этихъ данныхъ подтверждаетъ, что наибольшій ростъ земскаго бюджета упадаетъ на послѣднее десятилѣтіе, когда бюджеты уѣздныхъ земствъ болѣе чѣмъ удвоились, при чемъ бюджетъ губернскаго земства увеличился также почти вдвое. Что касается собственно уѣздныхъ земствъ, то въ то время какъ бюджетъ Московскаго уѣзднаго земства съ 1886 года увеличился слишкомъ втрое, и почти также увеличились бюджеты Дмитровскаго и Подольскаго земствъ, а именно на 190 и 177 процентовъ, бюджеты земствъ Серпуховскаго, Бронницкаго, Клинскаго и Рузскаго увеличились лишь на 70—80 процентовъ. Въ среднемъ выводѣ бюджеты уѣздныхъ земствъ по губерніи увеличились съ 1886 по 1903 годъ на 137%, т. е. менѣе, чѣмъ въ $2^1/_2$ раза, тогда какъ бюджетъ губернскаго земства, благодаря особенно обложенію недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, возросъ за то же время на 209%, т. е. слишкомъ втрое. Не безъинтересными представляются данныя о среднихъ расходахъ земства на душу населенія, показанныя въ вышеприведенной таблицѣ, при чемъ за основаніе взяты, какъ наиболѣе точныя, данныя переписи населенія 1897 года, въ томъ предположеніи, что населеніе съ тѣхъ поръ во всѣхъ уѣздахъ увеличи-

лось равномѣрно. Полученныя цифры указываютъ, что расходъ уѣздныхъ земствъ на душу населенія представляется наиболѣе крупнымъ въ Московскомъ уѣздѣ, гдѣ онъ доходитъ до 3 руб. 92 коп. Затѣмъ наиболѣе крупный расходъ приходится на уѣзды: Подольскій—1 руб. 99 коп. и Дмитровскій 1 руб. 76 коп.; во всѣхъ остальныхъ уѣздахъ онъ колеблется отъ 1 руб. 8 коп. до 1 руб. 57 коп. Средній расходъ на душу по губернскому и уѣзднымъ земскимъ бюджетамъ составляетъ 3 руб. 18 коп., но въ виду того, что губернское земство расходуетъ болѣе денегъ въ менѣе состоятельныхъ уѣздахъ, цифра эта не имѣетъ особаго значенія.

Источники доходовъ.

Что касается источниковъ доходовъ, то въ первое время послѣ введенія земскихъ учрежденій главнымъ изъ нихъ служилъ сборъ съ земельныхъ имуществъ. Въ 1871 году сборъ этотъ изъ общей суммы доходовъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ, исчислявшейся въ 885.155 руб., составлялъ 320.821 руб., т. е. 36,2%, затѣмъ шелъ сборъ съ документовъ на право торговли, дававшій 27,7%; далѣе сборъ съ помѣщеній заводскихъ, фабрично-торговыхъ и промышленныхъ заведеній и жилыхъ домовъ въ уѣздахъ составлялъ 13,1% и, наконецъ, сборъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ давалъ лишь 4,5%; остальные 19,5% пополнялись различными поступленіями. Такое распредѣленіе источниковъ дохода существовало сравнительно не долго; съ развитіемъ въ Московской губерніи фабричной промышленности и съ болѣе тщательной оцѣнкой заводовъ и фабрикъ, сборъ съ нихъ возросталъ весьма быстро и уже въ 1883 году являлся главной статьей дохода, давая 411.814 руб., т. е. 25% его бюджета, тогда какъ сборъ съ земель давалъ лишь 381.184 рубля, т. е. 23,2%, сборъ съ документовъ—21,2%, а сборъ съ городскихъ имуществъ лишь—4%. Сборъ съ фабричныхъ заведеній и въ дальнѣйшіе годы продолжалъ расти быстрѣе по сравненію съ другими источниками доходовъ, пока въ 1891 году не были привлечены къ обложенію губернскимъ земскимъ сборомъ недвижимыя имущества въ городахъ, что сразу значительно увеличило бюджетъ губернскаго земства. За 1893 и 1903 г.г. различные источники земскихъ доходовъ Московской губерніи распредѣлялись нижеслѣдующимъ образомъ.

	Сумма дохода въ тысячахъ рублей.		Процентное отношеніе къ общей суммѣ дохода.		Увеличеніе за 10 лѣтъ въ процентахъ.
	1893 г.	1903 г.	1893 г.	1903 г.	
Сборъ съ документовъ на право торговли	399	511	16,9	11,3	28,1
Сборъ съ земель и лѣсовъ	449	637	19,0	14,1	41,9
Сборъ съ фабричныхъ, торгово-промышленныхъ заведеній и жилыхъ домовъ въ уѣздахъ	590	1668	24,9	36,9	181,3
Сборъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ	407	890	17,2	19,6	118,7
Разныя поступленія	529	821	22,0	18,1	55,2
Итого . .	2374	4527	100,0	100,0	90,7

Если же считать за 20 лѣтъ, то доходъ съ земель увеличился всего на 84%, доходъ съ торговыхъ свидѣтельствъ только на 64%, тогда какъ доходъ съ фабричныхъ и промышленныхъ заведеній возросъ на 1.186%, а съ городскихъ имуществъ даже на 1.532%.

По отдѣльнымъ уѣздамъ источники доходовъ по предположеніямъ смѣтъ на 1903 годъ распредѣляются слѣдующимъ образомъ.

	Съ документовъ на право торговли.	Съ земель и лѣсовъ.	Съ помѣщеній фабрикъ и торгово-промышлен. заведеній.	Съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.	Съ прочихъ недвижимыхъ имуществъ.	Пособія земствамъ и возвратъ расходовъ.	Недоимки.	Разныя поступленія.	ВСЕГО.
	ВЪ СОТНЯХЪ РУБЛЕЙ *).								
Московскій	218	893	2951	—	1602	505	178	334	6681
Дмитровскій . . .	76	541	1016	203	117	451	—	30	2434
Богородскій . . .	67	238	1878	—	—	146	52	35	2415

*) Нѣкоторая разность въ отдѣльныхъ итогахъ произошла отъ округленія цифръ.

	Съ документовъ на право торговли.	Съ земель и лѣсовъ.	Съ помѣщеній фабрикъ и торгово-промышлен. заведеній.	Съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.	Съ прочихъ недвижимыхъ имуществъ.	Пособія земствамъ и возврать расходовъ.	Недоимки.	Разныя поступленія.	ВСЕГО.
	ВЪ СОТНЯХЪ РУБЛЕЙ *).								
Коломенскій . . .	65	389	1087	227	40	464	—	27	2297
Серпуховскій . . .	57	223	951	93	3	218	—	229	1775
Подольскій	52	378	591	103	—	450	—	143	1717
Клинскій	60	490	741	10	8	258	—	44	1610
Бронницкій	50	405	769	13	86	127	—	21	1471
Звенигородскій . .	57	408	337	26	89	186	—	19	1122
Волоколамскій .	37	498	243	—	—	205	—	23	1007
Верейскій	26	136	372	—	1	196	—	134	865
Рузскій	33	333	113	31	—	157	—	10	677
Можайскій . . .	28	320	104	59	2	121	—	12	646
Итого. .	825	5252	11153	764	1947	3483	230	1063	24717
Губернское земство	4282	1123	2954	8131	622	1849	—	1584	20545
Всего. .	5107	6375	14107	8895	2569	5332	230	2647	45262

Вышеприведенныя цифры еще разъ показываютъ, что ростъ земскихъ бюджетовъ обусловленъ главнымъ образомъ развитіемъ фабричной и промышленной производительности, и только въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ она прочно установилась, земскіе бюджеты достигаютъ крупной цифры. Обложеніе фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній ведетъ къ значительному уменьшенію земельнаго обложенія, которое всего болѣе напряжено въ не-фабричныхъ уѣздахъ Можайскомъ и Рузскомъ. Обложеніе городскихъ имуществъ даетъ небольшую сумму вслѣдствіе незначительности большинства уѣздныхъ городовъ, кромѣ Коломны и Серпухова, но за то губернское земство получаетъ изъ этого источника самый крупный доходъ, благодаря обложенію г. Москвы. Обложеніе другихъ, кромѣ земель, недви-

*) Нѣкоторая разность въ отдѣльныхъ итогахъ произошла отъ округленія цифръ.

жимыхъ имуществъ даетъ крупный доходъ только Московскому уѣздному и губернскому земствамъ, вслѣдствіе отнесенія къ этому разряду дачныхъ помѣщеній.

Размѣръ обложенія.

Процентъ обложенія доходности по различнымъ уѣздамъ представляетъ крайнее разнообразіе опять таки преимущественно въ зависимости отъ развитія фабричной промышленности. Такъ какъ помѣщенія фабрикъ и заводовъ, а также и другихъ неземельныхъ имуществъ оцѣниваются приблизительно по дѣйствительной стоимости, то сравнительно невысокій процентъ обложенія даетъ крупныя суммы доходовъ и довольно чувствителенъ для владѣльцевъ этихъ имуществъ. Это ведетъ, разумѣется, къ облегченію платежей за земельныя имущества, оцѣнка которыхъ, какъ будетъ указано ниже, значительно менѣе дѣйствительной.

Измѣненіе процентнаго обложенія доходности и, въ зависимости отъ него, обложенія земли показано въ слѣдующей таблицѣ:

уѣзды:	процентъ обложенія на 1903 г.	средній сборъ съ десятины въ копѣйкахъ.
Московскій.	5,5	42,2
Богородскій.	6,5	8,4
Серпуховскій	7,5	7,5
Верейскій	8,5	8,5
Бронницкій	9,5	21,5
Коломенскій	9,6	21,7
Подольскій.	10,5	18,5
Клинскій	13,0	16,2
Звенигородскій	13,25	21,5
Дмитровскій	15,6	19,6
Рузскій.	17,75	17,6
Можайскій.	20,6	20,6
Волоколамскій	23,8	23,9
Губернское земство	2,15 *)	4,05

*) Этотъ процентъ обложенія примѣненъ къ доходности всякаго рода недвижимостей, кромѣ гор. Москвы, гдѣ обложеніе на 1903 годъ установлено въ 1,6% доходности.

Наиболѣе крупное среднее обложеніе десятины въ Московскомъ уѣздѣ объясняется значительнымъ количествомъ въ немъ пригородныхъ земель, выдающихся по своей доходности. Что же касается остальныхъ уѣздовъ, то въ нѣкоторыхъ изъ нихъ возвышеніе обложенія объясняется наличностью такихъ доходныхъ земель, какъ напримѣръ, заливные луга, въ другихъ болѣе сильнымъ напряженіемъ земскихъ бюджетовъ, не вполнѣ, быть можетъ, соразмѣренныхъ съ средствами населенія (Дмитровскій и Волоколамскій). Впрочемъ обложеніе земель, въ виду цѣнности ихъ въ Московской губерніи, вообще не можетъ быть признано гдѣ либо обременительнымъ; въ среднемъ по губерніи оно составляетъ для уѣзднаго сбора 19 коп., а съ прибавленіемъ губернскаго сбора 23,05 копѣекъ. Законъ 1900 года о предѣльности земскаго обложенія въ общемъ не отразился существенно на бюджетахъ земствъ Московской губерніи, въ виду постоянно возникающихъ новыхъ предметовъ обложенія, особенно вслѣдствіе строгаго наблюденія, установленнаго за расширеніемъ фабричныхъ заведеній, весьма тщательно переоцѣниваемыхъ, а также роста городскихъ построекъ, особенно въ г. Москвѣ. Казалось бы, чувствительнѣе онъ долженъ былъ отозваться на бюджетахъ уѣздовъ, гдѣ фабричная и заводская промышленность менѣе развита, что и замѣчается отчасти.

Общій ростъ бюджетовъ по всѣмъ земствамъ губерніи за время съ 1895 года выражался въ слѣдующихъ процентахъ:

На 1896 годъ	1,5
» 1897 »	9,7
» 1898 »	8,4
» 1899 »	15,5
» 1900 »	9,5
» 1901 »	2,0
» 1902 »	7,3
» 1903 »	5,6

Что касается роста доходовъ отъ недвижимыхъ имуществъ, подлежащихъ земскому обложенію, то съ 1901 по 1903 г.г., т. е. за три

года онъ выразился по губернской смѣтѣ въ 16,4%, а по уѣзднымъ въ 14,6%.

По отдѣльнымъ уѣздамъ возвышеніе этой отрасли доходовъ выразилось за то же время въ слѣдующихъ процентахъ:

уѣзды:	
Волоколамскій	28,6
Звенигородскій	20,8
Богородскій	18,3
Коломенскій	18,1
Серпуховскій	16,1
Московскій	15,7
Подольскій	15,6
Дмитровскій	13,6
Клинскій	13,0
Бронницкій	7,8
Рузскій	4,0
Можайскій	1,1

По Верейскому уѣзду доходъ отъ обложенія недвижимыхъ имуществъ понизился на 3,5%.

Незначительное увеличеніе размѣра суммъ земскаго сбора съ недвижимыхъ имуществъ не доказываетъ, что существующій процентъ обложенія достаточно удовлетворяетъ требованіямъ уѣзднаго хозяйства въ тѣхъ размѣрахъ, которые предполагаютъ дать ему земства. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ слабое увеличеніе или даже, какъ въ Верейскомъ уѣздѣ, уменьшеніе извлекаемыхъ отъ обложенія имуществъ доходовъ зависитъ отъ уменьшенія общей доходности этихъ предметовъ обложенія, какъ напримѣръ, отъ закрытія фабрикъ. Изъ общаго числа уѣздныхъ земствъ процентъ обложенія не былъ повышаемъ за четыре послѣднихъ года въ уѣздахъ Бронницкомъ, Московскомъ и Серпуховскомъ и за послѣдніе три года въ Подольскомъ. Въ Верейскомъ уѣздѣ обложеніе въ 1900 году опредѣлялось въ 10 процентовъ съ доходности, затѣмъ, съ открытіемъ въ немъ крупной

фабрики, понижено сначала до 9, потомъ до 8, но на 1903 годъ снова поднято до 8,5; подобное же явленіе—пониженіе и затѣмъ повышеніе обложенія замѣчается и по Дмитровскому уѣзду. Въ семи прочихъ уѣздахъ процентъ обложенія за послѣднее время возвысился, но крупное увеличеніе замѣчается лишь въ уѣздахъ Волоколамскомъ, Звенигородскомъ, Можайскомъ и Рузскомъ, т. е. уѣздахъ, гдѣ менѣе развито фабричное производство и гдѣ обложеніе земель играетъ слѣдовательно большую роль. По Волоколамскому уѣзду такое повышеніе обложенія вызвало со стороны губернскаго начальства замѣчанія въ порядкѣ, установленномъ закономъ о предѣльности обложенія. Что касается, наконецъ, губернскаго земства, то и оно не смотря на то, что общая сумма губернскаго земскаго сбора съ недвижимыхъ имуществъ за послѣдніе три года увеличилась почти на одну шестую, признало на 1903 г. необходимымъ увеличить процентъ обложенія съ 1,5 до 1,6 собственно для недвижимостей города Москвы. Независимо отъ этого губернскимъ земскимъ собраніемъ предположено обложеніе въ уѣздахъ жилыхъ помѣщеній, указанныхъ въ п. 7 ст. 64 Уст. о зем. пов. (изд. 1899 года), хотя съ переоцѣнкой имуществъ, согласно закону 1893 года, скорое окончаніе которой губернское земство ежегодно обѣщаетъ, такое обложеніе не можетъ быть допущено.

Слѣдуетъ упомянуть, что противъ этого предположенія высказалось большинство уѣздныхъ собраній, и въ губернскомъ собраніи въ сессію 1902 года вопросъ прошелъ большинствомъ лишь *пяти* изъ 55 голосовъ. Настаивая на обложеніи жилыхъ помѣщеній въ уѣздахъ, предсѣдатель губернской управы указывалъ, что этимъ путемъ увеличится число избирателей, недостатокъ которыхъ является существеннымъ препятствіемъ для развитія земскаго дѣла. Но очевидно, что подобное возраженіе можно считать лишь діалектическимъ пріемомъ, такъ какъ владѣльцы жилыхъ помѣщеній, не сдаваемыхъ въ наемъ, о которыхъ шла рѣчь—или помѣщики (владѣльцы усадебъ), или фабриканты (собственники домовъ для рабочихъ), которые, слѣдовательно, и безъ того пользуются избирательнымъ правомъ. Противники предложенія губернской управы указывали на желательность обсужденія этого вопроса въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, но такое направленіе дѣла было отклонено.

Распредѣленіе общаго расходнаго бюджета всѣхъ земствъ по смѣтамъ на 1903 годъ было слѣдующее:

Предметы и размѣръ расходовъ.

	расходъ въ тысячахъ рублей.	процентъ къ общей суммѣ расходовъ.
участіе въ расходахъ правительственныхъ учрежденій	78	1,7
содержаніе земскаго управленія. .	449	9,9
устройство и содержаніе мѣстъ заключенія	22	0,5
на составленіе дорожнаго капитала.	156	3,5
дорожная повинность	577	12,7
народное образованіе	1.126	24,9
общественное призрѣніе.	127	2,9
медицинская часть	1.341	29,6
ветеринарная часть	95	2,1
расходы по содѣйствію экономическому благосостоянію	119	2,6
уплата долговъ.	165	3,6
разные расходы	85	1,9
отчисленіе на оборотный капиталъ.	162	3,6
запасная сумма	24	0,5
Итого.	4.526	100,0

Наиболѣе крупную долю въ бюджетахъ земствъ составляютъ, слѣдовательно, прежде всего расходъ на врачебную помощь, затѣмъ на народное образованіе, на дорожную повинность и наконецъ на земское управленіе. Всѣ остальные расходы составляютъ нѣсколько менѣе пятой доли бюджета и сами по себѣ въ отдѣльности незначительны.

Общій ростъ этихъ главныхъ статей расхода виденъ изъ нижеслѣдующей таблицы, въ которой показана какъ абсолютная цифра расхода, такъ и процентное отношеніе ея къ общей суммѣ земскихъ расходовъ за 4 отдѣльные года, начиная съ 1871 года.

	Назначено по смѣтѣ въ тысячахъ рублей.				Процентное отношеніе къ общему расходу.			
	1871 г.	1882 г.	1893 г.	1903 г.	1871 г.	1882 г.	1893 г.	1903 г
Содержаніе земскаго управленія	107	168	267	449	12,9	10,6	11,2	9,9
Дорожная повинность и образованіе дорожнаго капитала	263	310	325	733	29,7	19,5	13,7	16,2
Народное образованіе . . .	95	293	448	1126	10,7	18,4	18,9	24,9
Медицинская часть	58	240	525	1341	6.5	15,1	22,1	29,6
ИТОГО	523	1011	1565	3649	59,8	63,6	65,9	80,6

За послѣдніе 33 года расходъ на земское управленіе увеличился слишкомъ въ четыре раза, на народное образованіе почти въ двѣнадцать разъ, на медицинскую часть слишкомъ въ тринадцать разъ, на содержаніе дорогъ менѣе, чѣмъ въ три раза, если же вычесть обязательное отчисленіе въ дорожный капиталъ въ 156.000 рублей вслѣдствіе закона 1895 г., которымъ нѣкоторая часть земскихъ расходовъ принята на счетъ государственнаго казначейства, то лишь съ небольшимъ вдвое. Процентное отношеніе расходовъ на дорожную часть къ общей суммѣ расходовъ за это время понизилось почти съ 30 до 16%, а если исключить вышеупомянутое обязательное отчисленіе, то до 12,7% общей суммы бюджета. При той крайней потребности въ хорошихъ дорогахъ, которая и до сихъ поръ такъ чувствительна въ Московской губерніи, особенно въ виду сильнаго расширенія въ ней фабричной и промышленной дѣятельности, и при томъ сравнительномъ обиліи средствъ, которыми располагаетъ земство, столь слабое развитіе дорожнаго дѣла должно бы обращать на себя вниманіе.

Издержки отдѣльныхъ земствъ по вышеупомянутымъ главнымъ статьямъ расходной смѣты исчислены были на 1903 г. въ слѣдующемъ размѣрѣ:

	Въ тысячахъ рублей.				Въ процентахъ къ бюджету.			
	Земское управленіе.	Дорожная часть.	Народное образованіе.	Медицинск. часть.	Земское управленіе.	Дорожная часть.	Народное образованіе.	Медицинск. часть.
Московскій	55	38	222	190	8,2	5,7	33,2	28.4
Дмитровскій	17	7	72	97	7,2	2,9	29,7	40,0
Богородскій	32	16	56	86	13,2	6,6	23,2	35,6
Коломенскій	20	4	79	64	8,7	1,9	34,3	28,0
Серпуховскій	19	6	61	67	10,7	3,4	34,2	37,7
Подольскій	21	4	59	56	12,0	2,4	34,6	32.4
Клинскій	19	3	43	57	12,0	2,1	26,8	35,6
Бронницкій	14	1	57	46	9,5	0,7	38,8	31.3
Звенигородскій	14	5	40	36	12,5	4,3	35,3	31,8
Волоколамскій	10	1	43	25	10,3	1,3	42,7	25,2
Верейскій	10	5	26	31	11.1	6,2	30,0	36,1
Рузскій	8	1	24	18	12,5	1,6	35,5	26,7
Можайскій *)	11	1	17	18	16,8	1,5	25,9	27,6
Итого .	251	93	799	792	10,1	3,8	32,3	32,1
Губернское земство .	198	639	327	549	9,6	31,1	15,9	26,7
Всего . . .	449	733	1126	1341	9,9	16,0	24,9	29,6

Сравненіе бюджета Московскаго земства съ бюджетами земствъ другихъ губерній.

Для выясненія финансоваго положенія земствъ Московской губерніи полезно сравнить нѣкоторыя изъ вышеприведенныхъ данныхъ съ однородными данными по другимъ губерніямъ, гдѣ введено Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Въ 1871 году оно введено было въ 32 губерніяхъ (не было введено въ Самарской и Уфимской), и съ этого года ростъ бюджета въ тысячахъ рублей выражается слѣдующими цифрами:

*) Несходство итоговъ обусловлено округленіемъ цифръ.

		Повышеніе въ процентахъ за промежуточное время. По 32 губ.	По Московской губ.
въ 1871 году	20.344		
» 1880 »	34.285	68,7 —	69,4
» 1890 »	44.118	28,6 —	26,1
» 1900 »	83.611	89,5 —	96,6
» 1903 »	92.110	10,2 —	15,5

Общій приростъ всѣхъ земскихъ бюджетовъ 32 губерній составлялъ за время съ 1871 года по 1903 годъ всего 353,5%, по Московской же губерніи онъ достигалъ 411,4%. Такимъ образомъ расходы земствъ въ Московской губерніи росли быстрѣе средняго роста ихъ по остальнымъ земскимъ губерніямъ, при чемъ сравнительно быстрѣйшее увеличеніе земскихъ бюджетовъ Московской губерніи особенно замѣчается съ 1890 года.

Въ виду крайняго разнообразія способовъ оцѣнки для обложенія недвижимыхъ имуществъ, напряженность бюджета едва ли можетъ быть опредѣлена процентомъ обложенія ихъ цѣнности или доходности. Точно также, въ виду разнообразія цѣнъ на землю, едва ли такимъ мѣриломъ можетъ служить и подесятинный земскій сборъ съ земельныхъ имуществъ. Нѣкоторый интересъ для дѣла представляетъ сравненіе цифръ земскихъ доходовъ, а слѣдовательно и расходовъ, приходящихся на душу населенія. Въ этомъ отношеніи всѣ земскія губерніи по даннымъ о смѣтахъ на 1903 годъ можно раздѣлить на 4 категоріи. Къ первой, гдѣ доходовъ на душу приходится менѣе 1 рубля, относятся лишь двѣ губерніи—Уфимская и Пензенская; ко второй, гдѣ ихъ приходится отъ 1 руб. до 1 руб. 50 коп., 14 губерній: Бессарабская, Воронежская, Казанская, Калужская, Орловская, Псковская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Симбирская, Смоленская, Тамбовская, Тульская и Черниговская; къ третьей—отъ 1 руб. 50 коп. до 2 руб.—также 14 губерній: Владимірская, Вологодская, Вятская, Екатеринославская, Костромская, Курская, Нижегородская, Новгородская, Пермская, Полтавская, Тверская, Харьковская, Херсонская и Ярославская; къ четвертой категоріи, гдѣ на душу приходится свыше 2 руб. земскаго сбора, принадлежатъ лишь

4 губерніи, а именно Таврическая—2 руб. 14 к., Петербургская *)—2 руб. 74 к., Московская—3 руб. 18 к. и наконецъ Олонецкая—3 руб. 87 к. Въ Таврической губерніи высокій доходъ объясняется особой цѣнностью земель, въ Московской и Петербургской—обложеніемъ столицъ и въ Олонецкой губерніи—значительнымъ количествомъ казенныхъ земель при рѣдкомъ населеніи.

Въ среднемъ выводѣ по 34 земскимъ губерніямъ бюджеты губернскихъ земствъ по смѣтамъ на 1903 годъ составляли 36,5% совокупности земскихъ бюджетовъ. Эта норма, съ небольшими отступленіями, существовала по 20 губерніямъ; по 4-мъ губерніямъ: Пермской, Вологодской, Таврической и Тамбовской губернскій бюджетъ былъ менѣе 30% общаго земскаго бюджета, при чемъ въ первой губерніи онъ упадаетъ до 23,7%. По 10 губерніямъ бюджетъ губернскаго земства значительно выше нормы и составляетъ къ общему земскому бюджету:

въ Калужской	губерніи	48,7%
» Ярославской	»	47,4%
» Бессарабской	»	46,6%
» Херсонской	»	45,7%
» Московской	»	45,4%
» Харьковской	»	42,6%
» Самарской	»	42,2%
» Саратовской	»	41,0%
» Новгородской	»	40,8%
» Пензенской	»	40,0%

Въ большей части означенныхъ губерній входятъ въ составъ земствъ большіе города и, по всей вѣроятности, этимъ и объясняется сравнительно значительный размѣръ губернскаго земскаго бюджета. Обращаетъ на себя вниманіе однако то, что въ С.-Петербургской губерніи, хотя въ составъ губернскаго земства включена и столица, бюджетъ земства составляетъ лишь 32,9% общаго бюджета земствъ, изъ чего слѣдуетъ заключить, что Петербургское губернское земство относится съ

*) Населеніе столицы въ разсчетъ не принято.

большею умѣренностью къ праву обращать городъ какъ бы въ оброчную статью для земства.

Переходя къ предметамъ земскихъ расходовъ, слѣдуетъ замѣтить, что какъ и въ Московской, во всѣхъ земскихъ губерніяхъ преобладающими являются въ среднемъ, по даннымъ за 1902 годъ, расходы на земское управленіе (9,5%), дорожную часть (10,6%), народное образованіе (19,2%) и медицинскую часть (29,2%), при чемъ въ совокупности они составляютъ 68,5% общаго земскаго бюджета. Московская губернія такимъ образомъ по расходамъ на содержаніе земскаго управленія и на медицинскую часть подходитъ къ среднему уровню, по остальнымъ же двумъ главнымъ категоріямъ земскихъ расходовъ стоитъ выше средняго уровня. Особенно выдающееся мѣсто занимаетъ Московская губернія по расходамъ на народное образованіе, по которымъ она занимаетъ третье мѣсто въ ряду земскихъ губерній, послѣ Пермской и Вятской, расходующихъ на этотъ предметъ 30,1% и 25,1% всего земскаго бюджета. Что касается расходовъ на медицинскую часть, то Московское земство занимаетъ чуть ли не двадцатое мѣсто; это впрочемъ объясняется значительно меньшимъ расходомъ на содержаніе лечебницы для умалишенныхъ и отсутствіемъ расходовъ на содержаніе губернской больницы, которые въ другихъ губерніяхъ тяжело ложатся на земскій бюджетъ.

Выполненіе земскихъ смѣтъ.

Въ заключеніе обзора финансоваго положенія земствъ Московской губерніи слѣдуетъ сказать еще о томъ, насколько правильно составляются и выполняются смѣты доходовъ и расходовъ, что можно вывести только по сравненію ихъ съ отчетами, каковые имѣются лишь за 1902 годъ. Сравненіе это за 1898, 1901 и 1902 г.г. даетъ слѣдующіе результаты:

Земства.	Поступило доходовъ противъ смѣты болѣе (+) менѣе (—).			Произведено расходовъ противъ смѣты болѣе (+) менѣе (—).			За 1902 г. долженъ быть остатокъ (+) дефицитъ (—).
	1898 г.	1901 г.	1902 г.	1898 г.	1901 г.	1902 г.	
Богородское	+ 9993	+ 18292	+ 2466	— 261	— 2615	— 4650	+ 7116
Бронницкое	+ 9495	— 2	+ 14091	— 1951	+ 439	— 3193	+ 17284
Верейское	+ 597	+ 1255	— 1000	— 1637	— 9074	— 4887	+ 3887

Земства.	Поступило доходовъ противъ смѣты болѣе (+) менѣе (—).			Произведено расходовъ противъ смѣты болѣе (+) менѣе (—).			За 1902 г. долженъ быть остатокъ (+) дефицитъ (—).
	1898 г.	1901 г.	1902 г.	1898 г.	1901 г.	1902 г.	
Волоколамское	+ 540	+ 3628	+ 454	— 2256	— 418	— 46	+ 500
Дмитровское	+ 43023	— 2429	— 8405	— 2237	+ 145	+ 3493	— 11898
Звенигородское	+ 5363	— 3022	+ 78	+ 5901	+ 3885	+ 4191	— 4113
Клинское	+ 22352	+ 1743	+ 5618	— 958	— 1676	— 3482	+ 9100
Коломенское	+ 5071	+ 12425	+ 809	— 154	+ 1203	— 2149	+ 2958
Можайское	— 420	+ 749	— 4454	+ 136	— 3154	— 2789	— 1665
Московское	+ 9480	+ 26218	+ 39564	+21629	+ 3340	+12485	+ 27079
Подольское	+ 9613	+ 4539	— 187	— 1528	— 7597	+ 4181	— 4358
Рузское	+ 1703	— 101	+ 810	— 1633	— 2443	+ 4300	— 3490
Серпуховское	+ 14425	+ 32376	+ 8806	— 2976	— 3749	— 2303	+ 11109
Губернское	+ 70076	+133573	+ 55367	— 8673	—12317	—50240	+105607
Итого	+287634	+234240	+114017	+ 3402	—34031	—45091	+159108

Цифры эти показываютъ, что вообще земскія росписи исполняются съ превышеніемъ доходовъ надъ расходами, выражавшимся за приведенные года въ суммахъ 284.232 руб. за 1898 годъ, въ 268.271 руб. за 1901 годъ и наконецъ въ суммѣ 159.108 руб. за 1902 г. Нельзя не обратить при этомъ вниманія на то, что наиболѣе значительная доля излишка доходовъ надъ расходами приходится на губернское и затѣмъ на Московское уѣздное земства. Въ первомъ перевѣсъ доходовъ надъ расходами составляетъ 5,5% общей смѣтной суммы, а во второмъ 4,4%. Цифры эти не даютъ впрочемъ совершенно точнаго понятія о выполненіи смѣты, такъ какъ съ одной стороны въ нихъ не приняты во вниманіе назначенные по смѣтѣ, но не выполненные расходы, и съ другой стороны произведенные противъ смѣтнаго назначенія перерасходы, а между тѣмъ, какъ видно изъ журнальныхъ постановленій земскихъ собраній, таковые факты составляютъ явленіе довольно

обычное и постоянно обращающее на себя, хотя и безъ видимыхъ результатовъ, вниманіе ревизіонныхъ коммиссій, какъ это и указано въ послѣдующихъ отдѣлахъ отчета, при разсмотрѣніи отдѣльныхъ предметовъ вѣдѣнія земскаго хозяйства. Постоянно встрѣчающіеся при заключеніи смѣтъ перерасходы и невозможность вслѣдствіе того, по недостатку средствъ, выполнить всѣ расходы, назначенные по смѣтѣ, привели земства къ убѣжденію въ необходимости увеличенія оборотныхъ и запасныхъ капиталовъ. Прежде всего на этой мысли остановилось губернское земство, въ видахъ, между прочимъ, облегченія возможности съ одной стороны приходить на помощь уѣзднымъ земствамъ, съ другой стороны не испытывать стѣсненія въ случаѣ несвоевременнаго поступленія отъ уѣздныхъ земствъ платежей по сдѣланнымъ у губернскаго земства займамъ. Съ этой цѣлью губернское земство приняло за правило съ 1893 года, т. е. со времени введенія двойной системы счетоводства: 1) зачислять въ пассивъ оборотный и запасный капиталы въ суммѣ, соотвѣтствующей дѣйствительной потребности въ оборотныхъ средствахъ; 2) увеличивать размѣръ оборотнаго и запаснаго капиталовъ соотвѣтственно увеличенію потребности въ оборотныхъ средствахъ, т. е. чтобы суммы недоимокъ и долговъ постоянно балансировались съ этими капиталами, и 3) въ смѣту доходовъ на предстоящій годъ зачислять свободный остатокъ лишь въ той суммѣ, какая представляетъ превышеніе всѣхъ средствъ земства надъ его обязательствами, считая въ ихъ числѣ оборотный и запасный капиталы. Между тѣмъ десятилѣтняя практика губернскаго земства показала, что съ помощью такихъ пріемовъ преслѣдуемая цѣль не можетъ быть достигнута. Основная ошибка заключается въ томъ, что при принятомъ земствомъ порядкѣ оборотный и запасный капиталы лишены реальнаго значенія; первый, какъ бы великъ ни былъ, весьма часто свидѣтельствуетъ только о размѣрѣ числящейся за населеніемъ недоимки по земскимъ сборамъ, которыя до сихъ поръ не уменьшаются, а постоянно растутъ, второго — также никогда на лицо не бываетъ.

Поэтому означенный способъ, рекомендованный и уѣзднымъ земствамъ при обсужденіи вопроса объ урегулированіи исправности возврата заимствуемыхъ уѣздными земствами изъ губернской кассы суммъ

оказался неудовлетворяющимъ своему назначенію и недостигающимъ своей главной цѣли—обезпечить правильное исполненіе земскихъ смѣтъ. Казалось бы поэтому, что улучшенія финансоваго положенія земствъ можно достигнуть лишь путемъ упорядоченія хозяйственныхъ операцій и самаго составленія смѣтъ, такъ какъ лишь этимъ способомъ можно избѣжать перерасходовъ, составляющихъ главную причину неустойчивости земскихъ финансовъ. Особенно настойчиво взглядъ этотъ высказанъ былъ въ докладѣ ревизіонной коммиссіи Московскаго уѣзднаго земства, каковой докладъ послужилъ поводомъ къ столкновенію между земскимъ собраніемъ и составомъ управы при разсмотрѣніи отчета за 1902 годъ осенью 1903 года. По всестороннемъ изслѣдованіи положенія оборотныхъ средствъ уѣзднаго земства за истекшія шесть лѣтъ, коммиссія пришла къ заключенію, что это положеніе, по сравненію съ 1897 г., значительно ухудшилось, и что такое ухудшеніе является исключительно результатомъ постоянныхъ перерасходовъ по смѣтѣ и расходовъ за счетъ будущихъ лѣтъ. Если бы, по мнѣнію коммиссіи, не было постоянныхъ перерасходовъ по смѣтѣ, то оборотныя средства земства давно уже достигли бы размѣра потребности, и земское собраніе имѣло бы въ своемъ распоряженіи значительную сумму свободныхъ остатковъ для выполненія такихъ расходовъ. Между тѣмъ систематичность указанныхъ явленій, будучи принципіально неправильною, вноситъ эту неправильность въ отношенія управы и собранія именно тѣмъ, что почти всѣ сверхсмѣтные и значительная часть расходовъ за счетъ будущихъ лѣтъ проходятъ безъ предварительнаго контроля собранія, и тѣмъ самымъ нарушается право собранія опредѣлять впередъ свою хозяйственную дѣятельность.

По подсчету коммиссіи за семь лѣтъ перерасходы по смѣтамъ составляли . . . . . 127.331 р. 71½ к.
расходы за счетъ будущихъ лѣтъ . . . . 105.096 » 69 »

Всего за 7 лѣтъ . . . 232.428 р. 40½ к.

за одинъ 1902 г. перерасходъ . . . . . 12.485 р. 47 к.
расходъ будущихъ лѣтъ . . . . . 14.992 » 73 »

27.478 р. 20 к.

Поэтому ревизіонная коммиссія положительно настаивала на полномъ прекращеніи производства управой безъ разрѣшенія собранія расходовъ сверхъ всей ассигнованной расходной смѣты и противъ отнесенія, безъ особаго впередъ испрошеннаго разрѣшенія собранія, расходовъ за счетъ будущихъ лѣтъ, полагая, что только при такомъ условіи возможно будетъ полное упорядоченіе финансовъ уѣзднаго земства и, что особенно важно, установленіе правильныхъ отношеній между земскимъ собраніемъ, какъ органомъ распорядительнымъ, и уѣздной управой, какъ органомъ исполнительнымъ.

Такой взглядъ коммиссіи, по существу вполнѣ правильный, не исключаетъ, разумѣется, желательности, чтобы оборотные капиталы земствъ являлись не фиктивными, а давали возможность удовлетворять всѣ расходы земства своевременно, не прибѣгая къ позаимствованіямъ изъ спеціальныхъ капиталовъ и другихъ источниковъ, каковыя позаимствованія часто служатъ значительнымъ обремененіемъ смѣтъ, давая возможность исполнять за счетъ будущихъ лѣтъ расходы, не покрываемые текущими поступленіями.

Порядокъ счетоводства и отчетности.

По дѣйствующему закону въ отношеніи порядка составленія смѣтъ, отпуска денежныхъ суммъ, формъ и порядка счетоводства и отчетности земскія учрежденія должны руководствоваться указаніями Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, на которое возложена обязанность преподать земствамъ и самые образцы земскихъ смѣтъ и денежныхъ отчетовъ земскихъ управъ. Въ одной своей части обязанность эта была выполнена Министерствомъ въ 1897 году и, начиная съ 1898 года, земскія смѣты составляются по формамъ, изданнымъ Министерствомъ. Что же касается собственно счетоводства и отчетности, то въ этомъ отношеніи никакихъ правилъ до настоящаго времени не установлено, и земскія учрежденія ведутъ свое счетоводство тѣмъ порядкомъ, какой признается ими наиболѣе удобнымъ. По Московской губерніи были, впрочемъ, при самомъ введеніи земскихъ учрежденій утверждены губернскимъ земскимъ собраніемъ особыя правила по «составленію смѣтъ и веденію отчетности по земскимъ повинностямъ и другимъ сборамъ», но правила эти, остававшіяся въ дѣйствіи вплоть до 1893 года, заключали въ себѣ лишь общія руководящія ука-

занія, а потому отчетность какъ губернскаго, такъ и уѣздныхъ земствъ губерніи велась крайне разнообразно, что представляло большія затрудненія въ случаяхъ необходимости даже простого сравненія, не говоря уже о какихъ либо общихъ изысканіяхъ, касающихся земскаго финансоваго хозяйства всей губерніи.

Главную особенность земскаго хозяйства составляетъ то, что, удовлетворяя самыя разнообразныя и при томъ часто неотложныя мѣстныя потребности, оно, въ то же время, весьма часто не располагаетъ къ началу смѣтнаго года соотвѣтственными кредитами для выполненія предстоящихъ расходовъ. Въ виду этого приходится нерѣдко прибѣгать къ позаимствованіямъ изъ состоящихъ въ распоряженіи земствъ источниковъ, имѣющихъ особое спеціальное назначеніе, или къ отсрочкѣ уплатъ. Такимъ образомъ земствамъ, и въ особенности губернскому, въ распоряженіи котораго сосредоточено большинство спеціальныхъ капиталовъ, необходимо вести особенно тщательную отчетность, дабы во всякое время знать въ подробности свое дѣйствительное финансовое положеніе, т. е. какъ имѣющіяся въ распоряженіи земства средства, такъ и лежащія на немъ обязательства. Руководствуясь этими началами, губернская земская управа еще въ 1893 году обратила вниманіе собранія на недостатки существовавшаго порядка счетоводства и отчетности, какъ неудовлетворяющаго вышеуказанной потребности, и предложила ввести счетоводство по двойной бухгалтеріи, съ ея системой личныхъ и общихъ счетовъ и выводомъ баланса. Предположеніе это, по предварительномъ обсужденіи совѣщаніемъ предсѣдателей всѣхъ земскихъ управъ, принято губернскимъ собраніемъ, а затѣмъ, въ силу постановленія губернскаго собранія 8 декабря 1893 года, выработанная управою система счетоводства введена въ дѣйствіе съ 1894 года не только въ губернскомъ, но и во всѣхъ уѣздныхъ земствахъ губерніи. Желая вмѣстѣ съ тѣмъ установить большую устойчивость въ земскомъ бюджетѣ путемъ увеличенія оборотнаго капитала, дабы этимъ устранить возможность временнаго недостатка средствъ для выполненія обязательствъ земства, губернская управа одновременно предлагала: 1) установить обязательное отчисленіе въ оборотныя средства свободныхъ остатковъ отъ исполненія смѣтъ, пока общая сумма оборотныхъ средствъ не достигнетъ установленной для нихъ собраніемъ нормы; 2) вносить въ ежегодныя

смѣты расходовъ достаточные кредиты на образованіе оборотнаго и запаснаго капиталовъ, увеличивая даже, если возможно, процентъ обложенія; 3) всѣ невыполненные въ теченіе года расходы показывать въ пассивѣ заключительнаго баланса, а объ ихъ исполненіи въ отчетѣ слѣдующаго года; 4) принять за правило, чтобы зачисленію недоимки земскихъ сборовъ въ доходную смѣту на предстоящій годъ подлежала лишь та часть ея, которая составляла дѣйствительное къ концу предыдущаго года превышеніе всѣхъ средствъ, находящихся въ распоряженіи земства, надъ всѣми его обязательствами. Не отрицая цѣлесообразности означенныхъ мѣръ, для достиженія намѣченнаго губернскимъ земствомъ плана, нельзя, однако, не указать, что строгое примѣненіе приведенныхъ основныхъ положеній въ общей ихъ совокупности привело къ тому, что земство было вынуждено отступить отъ установленныхъ закономъ правилъ составленія и исполненія земскихъ смѣтъ. Дѣйствительно, по закону на покрытіе исчисленныхъ по смѣтѣ расходовъ должны быть обращаемы: 1) неимѣющая опредѣленнаго назначенія наличность земскихъ суммъ, оставшаяся свободною къ концу смѣтнаго періода, предшествующаго времени разсмотрѣнія смѣты, и 2) непополненныя до составленія новой смѣты недоимки по земскимъ сборамъ, признаваемыя благонадежными къ поступленію въ предстоящемъ смѣтномъ году. Между тѣмъ въ соотвѣтствіи съ приведенными общими основаніями губернское земство вовсе не вноситъ въ свои смѣты ни благонадежныхъ къ поступленію недоимокъ, ни свободныхъ остатковъ, зачисляя ихъ полностью на усиленіе своихъ оборотныхъ средствъ, такъ какъ средства эти (оборотный и запасный капиталы), не смотря на то, что размѣръ ихъ увеличенъ въ настоящее время противъ первоначальнаго чуть не вдвое, именно до 1 милл. руб., и нынѣ признаются недостаточными. Точно также и изъ числа уѣздныхъ земствъ лишь немногія и при томъ не всегда выполняютъ указанное требованіе закона относительно составленія смѣтъ. Такъ въ 1902 году остатки были внесены лишь въ смѣты Верейскаго, Клинскаго, Московскаго и Серпуховскаго земствъ, а недоимки только въ смѣту Московскаго уѣзда, въ 1903 г. остатки—по Верейскому, Серпуховскому и Волоколамскому уѣздамъ, а недоимки—по Богородскому и Московскому. Кромѣ того, по смыслу Правилъ объ исполненіи земскихъ смѣтъ, расходы

земства должны быть производимы за счетъ тѣхъ поступленій, кои предусмотрѣны доходной его смѣтой, при чемъ для окончанія разсчетовъ съ кредиторами полагается льготный срокъ по 1 іюля слѣдующаго года. Между тѣмъ, по принятому Московскимъ земствомъ порядку, означенный льготный срокъ признается управой совершенно излишнимъ и лишь осложняющимъ отчетность, и вслѣдствіе сего всѣ счета заканчиваются къ 1 января слѣдующаго за смѣтнымъ года, такимъ образомъ вся сумма расходовъ, оставшихся невыполненными къ этому сроку, хотя и показывается въ качествѣ таковыхъ въ заключительномъ балансѣ, но затѣмъ переносится во входящій балансъ слѣдующаго года, и выполненіе сихъ расходовъ производится наряду съ смѣтными назначеніями того года изъ имѣющейся наличности земскихъ суммъ, въ полной зависимости отъ усмотрѣнія земской управы. Не отрицая однако пользы введенія въ отчетность Московскихъ земствъ двойной бухгалтеріи, нельзя не указать и на нѣкоторыя ея неудобства въ практическомъ отношеніи. Прежде всего слѣдуетъ замѣтить крайнюю, вслѣдствіе дробности отдѣльныхъ счетовъ, сложность денежныхъ отчетовъ управъ, непонятныхъ не только для большинства гласныхъ, но даже, по собственному ихъ признанію, и для нѣкоторыхъ членовъ управъ, не посвященныхъ въ технику счетоводства, а между тѣмъ вынужденныхъ скрѣплять своей подписью непонятные для нихъ отчеты. При такомъ условіи подобный порядокъ составленія отчетовъ, очевидно, можетъ иногда подать поводъ и къ злоупотребленіямъ со стороны бухгалтеріи, не особенно хорошо оплачиваемой въ нѣкоторыхъ уѣздныхъ земствахъ, а между тѣмъ работающей почти безконтрольно. Хотя для устраненія этой возможности отчеты уѣздныхъ управъ, по заведенному порядку, провѣряются бухгалтеромъ губернской управы, съ каковой цѣлью въ смѣту губернскаго земства вносится даже особый кредитъ въ 1.000 рублей, но на эту повѣрку не всегда можно разсчитывать. Нельзя не сказать также, что на печатаніе весьма объемистыхъ денежныхъ отчетовъ земствъ тратятся довольно крупныя суммы не только безъ всякой пользы, но даже и съ нѣкоторымъ вредомъ, такъ какъ пріучаютъ гласныхъ смотрѣть на денежные отчеты управъ, какъ на совершенно излишній балластъ. Отчасти этой сложностью отчета и можно объяснить изложенный въ предшествую-

щемъ отдѣлѣ отчета инцидентъ по поводу доклада ревизіонной коммиссіи Московскаго уѣзднаго земства, оставшійся въ сущности, не смотря на крайнюю рѣзкость преній, для большинства собранія непонятнымъ. Нельзя, наконецъ, не упомянуть, что для нѣкоторыхъ изъ малосостоятельныхъ уѣздныхъ земствъ расходъ по содержанію бухгалтеріи въ надлежащемъ порядкѣ нѣсколько обременителенъ. Это сознавалось и самимъ губернскимъ земствомъ, такъ что уже при самомъ введеніи двойной бухгалтеріи оно было вынуждено ассигновать изъ своихъ средствъ 2.500 рублей на наемъ спеціалиста для руководства и одинообразнаго введенія новаго счетоводства въ уѣздныхъ управахъ и продолжать до настоящаго времени вносить въ свои смѣты 1.000 руб., въ видѣ воспособленія уѣзднымъ земствамъ на веденіе счетоводства. Поэтому вполнѣ понятно, что только въ губернскомъ и нѣкоторыхъ уѣздныхъ земствахъ бухгалтерія и ведется вполнѣ безукоризненно, въ остальныхъ она если не по качеству работы, то по внѣшности оставляетъ желать многаго. Такъ въ Рузскомъ земствѣ хотя и имѣется нужное количество бухгалтерскихъ книгъ, но до половины 1903 года записи въ книгахъ дѣлались не всегда аккуратно, итоги въ книгахъ не подводились, суммы, получаемыя авансомъ изъ казначейства, записывались неправильно (раньше расхода), оправдательные документы содержались не въ порядкѣ. Въ Можайскомъ земствѣ также наблюдается рядъ отступленій отъ правилъ бухгалтеріи, на которыя обратила вниманіе и ревизіонная коммиссія, провѣрявшая въ 1903 году земскую отчетность. Такъ меморіалъ и алфавитъ совершенно не были заведены, вмѣсто журнала и главной книги велись черновыя записи, многіе счета оставались незаконченными, при чемъ всѣ эти недостатки объяснялись управою единственно тѣмъ, что при крайней ограниченности суммы, ассигнуемой на канцелярію управы (3.000$\frac{1}{2}$ руб.), управа не имѣетъ ни средствъ, ни силъ для правильнаго веденія счетоводства

Касаясь въ заключеніе порядка храненія и расходованія земскихъ суммъ, необходимо замѣтить, что установленныя по сему предмету въ законѣ, а также и утвержденныя Министерствомъ Финансовъ правила обращенія земскихъ суммъ въ казначействахъ, безусловно соблюдаются только въ отношеніи пріема отъ плательщиковъ и храненія поступившихъ

суммъ; расходованіе же ихъ производится крайне разнообразно. Такъ губернская управа, располагая авансомъ въ 50 тыс. руб. и текущимъ счетомъ въ конторѣ государственнаго банка, всѣ свои расходы производитъ черезъ кассу управы.

Въ остальныхъ земствахъ—порядокъ смѣшанный, т. е. часть расходовъ производится ассигновками, часть на счетъ суммъ, полученныхъ авансомъ. Практическихъ затрудненій такой способъ хотя и не согласный съ преподанными правилами, до сихъ поръ не представлялъ. Полученіе авансовъ изъ казначейства производится иногда по довѣренностямъ, даваемымъ мелкимъ канцелярскимъ служителямъ.

II. Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ.

Дѣйствующія оцѣнки земельныхъ имуществъ.

Изъ предъидущаго видно, что наибольшая часть доходовъ Московскаго земства поступаетъ отъ обложенія разныхъ видовъ недвижимыхъ имуществъ. Понятно поэтому, что выработка справедливыхъ нормъ для этого обложенія должна была съ самаго начала обратить на себя вниманіе земскихъ учрежденій, дабы установить размѣръ обложенія на основаніи дѣйствительной стоимости и доходности, если не отдѣльныхъ имуществъ, то болѣе сходственныхъ разрядовъ каждаго вида такихъ имуществъ, а не общей огульной цифрой для цѣлой губерніи или уѣзда, какъ это было до тѣхъ поръ. Съ цѣлью выработки такихъ нормъ преимущественно для оцѣнки земельныхъ имуществъ, составлявшихъ въ то время главный объектъ обложенія, образованною въ 1866 году *особой коммиссіею изъ губернской управы и депутатовъ отъ уѣздныхъ управъ* было предложено воспользоваться для оцѣнки данными, имѣющимися въ Положеніи 19 Февраля 1861 года.

Для выполненія такой задачи предположено: 1) всѣ уѣзды губерніи раздѣлить на 3 группы по величинѣ полнаго крестьянскаго надѣла, отнеся къ первой группѣ уѣзды Московскій, Богородскій, Бронницкій и Коломенскій, съ надѣломъ въ 3 десятины, ко второй Подольскій и Серпуховскій, съ надѣломъ въ $3^1/_4$ десятины и къ третьей—остальные 7 уѣздовъ съ надѣломъ въ $3^1/_2$ десятины; 2) всѣ земли, подлежащія обложенію, раздѣлить на три категоріи, а именно: къ первой отнести главные роды угодій, входящихъ въ составъ крестьянскаго надѣла, какъ

то, усадебныя, пахотныя и покосныя (за исключеніемъ заливныхъ лу говъ) земли, ко второй—всѣ земли, представляющія меньшую цѣнность сравнительно съ первой категоріей, какъ то, лѣсныя пространства, кустарныя заросли, выгоны и проч., и наконецъ къ третьей всѣ угодья, представляющія высшую цѣнность сравнительно съ первой, напримѣръ, поемные луга.

Самая оцѣнка была произведена путемъ капитализаціи назначеннаго Положеніемъ 19 Февраля 1861 года оброка изъ 6% за скидкою $^1/_5$ части въ виду того, что по положенію о выкупѣ правительство гарантировало только $^4/_5$ этой суммы, и кромѣ того принята биржевая цѣна выкупного свидѣтельства. Доходность земель опредѣлена въ 5% стоимости.

Оцѣнка эта выразилась слѣдующими цифрами:

УѢЗДЫ.	Поемные луга.				Усадьбы, пашни и покосы.				Лѣса и выгоны.			
	Цѣнность.		Доходность.		Цѣнность.		Доходность.		Цѣнность.		Доходность.	
	Р.	К.	Р.	К.	Р.	К.	Р.	К.	Р.	К.	Р.	К.
Московскій, Богородскій, Бронницкій и Коломенскій . .	53	33	2	67	35	56	1	78	26	67	1	33
Серпуховскій и Подольскій .	т о ж е.				32	82	1	64	21	33	1	7
Прочіе семь уѣздовъ	т о ж е.				30	49	1	52	17	81	—	89

Приведенныя нормы были приняты въ руководство въ 11 уѣздахъ съ небольшими лишь въ нѣкоторыхъ изъ нихъ измѣненіями. Бронницкій уѣздъ, повысивъ оцѣнку сѣнокосовъ и строевого лѣса, понизилъ ее для остальныхъ видовъ угодій (для дровяного лѣса до 10 руб. за десятину). Что касается Московскаго уѣзднаго земства, то имъ выработана была тогда же болѣе подробная расцѣнка земель, а именно всѣ земли раздѣлены на 5 раіоновъ соразмѣрно удаленію отъ города, считая каждый раіонъ по 5 верстъ и послѣдній свыше 20 верстъ. Оцѣнка угодій въ каждомъ раіонѣ установлена слѣдующая:

Раіоны.	Усадебныя земли.			Поемные луга.			Пашни.			Прочія угодья.		
	Цѣнность.	Доходность.		Цѣнность.	Доходность.		Цѣнность.	Доходность.		Цѣнность.	Доходность.	
	Руб.	Руб.	К.	Руб.	Руб.	К.	Руб.	Руб.	К.	Руб.	Руб.	К.
I.	440	22	—	330	16	50	220	11	—	110	5	50
II.	330	16	50	220	11	—	110	5	50	55	2	75
III.	165	8	25	132	6	60	77	3	85	44	2	20
IV.	110	5	50	88	4	40	55	2	75	33	1	65
V.	88	4	40	66	3	30	33	1	65	22	1	10

Указанная выше, принятая для прочихъ 12 уѣздовъ оцѣнка земель, не смотря на явное несоотвѣтствіе ея съ дѣйствительной стоимостью, оставалась въ дѣйствіи до 1881 г., когда были выработаны и введены въ дѣйствіе (въ уѣздныхъ земствахъ съ 1882 года) новыя нормы оцѣнокъ, въ основаніе коихъ были положены ***нормальная цѣнность и доходность земель*** по свѣдѣніямъ ***о продажныхъ и арендныхъ цѣнахъ***, собраннымъ на мѣстахъ и выписаннымъ изъ разныхъ документовъ по всѣмъ уѣздамъ за десятилѣтіе съ 1867 по 1877 годъ. На основаніи этихъ, очевидно, устарѣлыхъ, въ виду измѣнившихся экономическихъ условій губерніи, свѣдѣній, примѣнительно къ мотивамъ, принятымъ Московскимъ уѣзднымъ земствомъ, всѣ земли губерніи были раздѣлены на шесть классовъ. Первые 4 класса составили земли Московскаго уѣзда въ зависимости отъ разстоянія ихъ отъ гор. Москвы до 6, 12, 20 и свыше 20 вер., къ четвертому же классу отнесены земли Бронницкаго, Подольскаго и Звенигородскаго уѣздовъ, къ пятому классу уѣзды Серпуховскій, Коломенскій, Дмитровскій, Клинскій и Богородскій и наконецъ къ шестому — Волоколамскій, Рузскій, Верейскій и Можайскій. Взамѣнъ прежняго болѣе совершеннаго дѣленія по роду угодій, земли каждаго класса, за исключеніемъ заливныхъ земель, изъ которыхъ въ свою очередь отнесены къ особому разряду москворѣцкія и окскія, оцѣнены были одинаково на томъ основаніи, что въ Московской губерніи всѣ такого рода земли способны приносить владѣльцамъ одинаковый доходъ; разница же въ дѣй-

ствительномъ чистомъ доходѣ зависитъ почти исключительно отъ размѣровъ труда и капитала, прилагаемыхъ къ землѣ.

Цѣнность и доходность десятины по классамъ и категоріямъ выразились въ слѣдующихъ цифрахъ.

КЛАССЫ.	1 категорія: заливныя земли.				2 категорія: всѣ остальныя угодія.	
	Москворѣцкія и окскія.		Остальныя.			
	Цѣнность.	Доходность.	Цѣнность.	Доходность.	Цѣнность.	Доходность.
	Руб.	Руб.	Руб.	Руб. Коп.	Руб.	Руб. Коп.
I	533	24	300	13 50	155	7 —
II	444	20	222	10 —	111	5 —
III	311	14	155	7 —	50	2 25
IV	311	14	155	7 —	32	1 44
V	311	14	111	5 —	27	1 21
VI	—	—	100	4 50	22	— 99

Эти нормы цѣнности и доходности земель были приняты губернскимъ земскимъ собраніемъ, а затѣмъ и 11 уѣздными собраніями (за исключеніемъ Московскаго и Коломенскаго) безъ всякихъ измѣненій и примѣняются для раскладки земскихъ сборовъ до настоящаго времени. Московское и Коломенское земства остались при прежнихъ нормахъ, выработанныхъ въ 1867 году, при чемъ по Московскому уѣзду нормы эти примѣняются и въ настоящее время съ однимъ лишь добавленіемъ, а именно, въ 1875 г. постановлено земли, сдаваемыя въ аренду, облагать по арендной платѣ. По Коломенскому же уѣзду въ 1888 г. выработаны новыя нормы, а именно всѣ земли раздѣлены на 4 категоріи: 1) заливные луга: а) окскіе и москворѣцкіе (ц. 150 руб. дох. 12 руб.) и б) остальные (ц. 75 руб. дох. 6 руб.); 2) лѣсъ (ц. 50 р. дох. 2 руб. 66 коп.); 3) покосы по суходолу, пахотныя и усадебныя земли (ц. 40 р. дох. 1 р. 80 к.) и 4) всѣ остальныя земли (ц. 15 р. дох. 1 руб. 20 к.) *).

*) Эти нормы примѣняются лишь для обложенія уѣзднымъ земскимъ сборомъ; для обложенія губернскимъ сборомъ приняты вышеприведенныя установленныя губернскимъ собраніемъ оцѣнки.

Насколько новая оцѣнка является мало обоснованной, видно изъ того, что для большинства уѣздовъ цѣнность обработываемой земли понижена не смотря на то, что и оцѣнка 1867 г. была сравнительно низкой. Незначительно повышена оцѣнка лѣсныхъ угодій, но и при этомъ даже строевые лѣса поставлены въ одну цѣну съ прочими угодіями. Очевидно, что при такой оцѣнкѣ земство вовсе не руководилось желаніемъ опредѣлить дѣйствительную доходность и цѣнность земельныхъ угодій, а желало лишь привести къ нѣкоторой равномѣрности обложеніе по отдѣльнымъ уѣздамъ, не задаваясь нисколько мыслью установить эту же равномѣрность для отдѣльныхъ землевладѣльцевъ. Едва ли поэтому такую расцѣнку земель можно поставить въ заслугу существующему съ 1875 г. статистическому отдѣленію губернской управы, «ближайшею цѣлью работъ коего было введеніе правильной системы оцѣнки земель».

Значительно ближе къ дѣйствительности подходили выработанныя почти въ то же время статистическимъ отдѣленіемъ нормы для оцѣнки фабрикъ и заводовъ и въ 1888 и 1889 годахъ оцѣнки городскихъ недвижимыхъ имуществъ и дачъ, каковыя поэтому явились сравнительно съ дѣйствительной своей цѣнностью значительно болѣе обложенными земскимъ сборомъ, чѣмъ это допускалъ дѣйствующій законъ; къ измѣненію такого порядка земствомъ никакихъ мѣръ не принималось, напротивъ когда, въ виду важности не только для земскихъ, но, пожалуй, даже еще болѣе для государственныхъ интересовъ, выясненія дѣйствительной стоимости и доходности всякаго рода облагаемыхъ имуществъ, правительство признало нужнымъ дать для выполненія этой задачи опредѣленныя указанія, Московское губернское земство далеко не пошло на встрѣчу этому начинанію, какъ видно изъ нижеслѣдующаго.

Оцѣночныя работы по закону 1893 г.

Принявъ въ свои руки дѣло переоцѣнки недвижимыхъ имуществъ по закону 8 Іюня 1893 г., губернское земство не только не приняло никакихъ мѣръ для выполненія лежащихъ на немъ въ силу означеннаго ВЫСОЧАЙШАГО повелѣнія обязанностей, но и послѣ изданія утвержденной 4 Іюля 1894 г. Министромъ Финансовъ инструкціи возбудило черезъ годъ лишь ходатайство объ отсрочкѣ примѣненія закона 8 Іюня 1893 года къ оцѣнкѣ торговопромышленныхъ заведеній.

Ходатайство это мотивировано было тѣмъ, что въ виду установленнаго вышеупомянутымъ закономъ для означенныхъ заведеній предѣльнаго процента доходности къ цѣнности (3—6%) примѣненіе новаго закона повело бы къ значительному уменьшенію обложенія этого рода имуществъ, такъ какъ, будто бы, въ Московской губерніи доходъ со строеній всегда превышалъ эту норму, а такое уменьшеніе обложенія должно было повлечь за собой усиленное обложеніе земельныхъ имуществъ. Ходатайство это, едва ли согласное съ истиной, такъ какъ трудно предположить, чтобы чистая доходность самихъ строеній превышала 6% стоимости, было отклонено, но за такимъ промедленіемъ лишь въ 1895 г., т. е. почти черезъ 2 года послѣ изданія закона 8 Іюня 1893 года была представлена на утвержденіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ программа предположенной для производства оцѣнки подворной переписи и хозяйственнаго описанія населенныхъ пунктовъ. Программа эта отличалась крайней сложностью, такъ какъ ею поставлены были слѣдующія задачи:

1) перепись населенія во всѣхъ населенныхъ пунктахъ,

2) изслѣдованіе крестьянскаго общиннаго хозяйства и промысловъ,

3) изслѣдованіе частно-владѣльческаго хозяйства,

4) собираніе данныхъ для оцѣнки городскихъ недвижимыхъ имуществъ,

5) собираніе данныхъ для оцѣнки торговопромышленныхъ заведеній,

6) оцѣнка фабрикъ и заводовъ,

7) оцѣнка сельскихъ построекъ, сдаваемыхъ въ наемъ.

На производство этихъ работъ ассигновано было 45.600 руб., хотя можно было предвидѣть, что средствъ этихъ далеко не хватитъ на выполненіе такой колоссальной и, главнымъ образомъ, неопредѣленной программы, что доказывается, между прочимъ, и тѣмъ, что уже по настоящее время на оцѣночно-статистическія изслѣдованія израсходовано свыше 350.000 руб., а, между тѣмъ, работы далеко еще не окончены и, какъ видно будетъ ниже, трудно даже сколько нибудь опредѣленно указать, когда онѣ кончатся.

Не отрицая пользы подобныхъ свѣдѣній для всесторонняго обслѣдованія экономическаго быта населенія, можно было тогда же предвидѣть, что вопросы, намѣченные въ программѣ, выходятъ далеко за пре-

дѣлы того изслѣдованія, которое необходимо собственно для оцѣночнаго дѣла, а между тѣмъ это послѣднее, въ виду совершеннаго несоотвѣтствія дѣйствительности выше приведенныхъ оцѣнокъ, казалось, было необходимо двинуть возможно скорѣе. Повидимому, однако завершеніе оцѣночнаго дѣла и не входило въ цѣли Московскаго земства, что видно изъ отвѣтовъ, доставленныхъ въ 1895 году нѣкоторыми уѣздными земствами на сдѣланный имъ запросъ о тѣхъ измѣненіяхъ, которыя желательно было бы внести въ дѣйствующія оцѣнки земельныхъ имуществъ. Принципіальныхъ заявленій объ ихъ невѣрности ни однимъ земствомъ сдѣлано не было. Верейское земство нашло, что оцѣнку 1881 года слѣдуетъ оставить, выдѣливъ лишь въ 1-й разрядъ тѣ лѣса, гдѣ можетъ быть установленъ правильный планъ лѣсного хозяйства. То же соображеніе о приблизительной вѣрности дѣйствующихъ оцѣнокъ высказало и Клинское земство, добавивъ лишь, что для отдѣльныхъ землевладѣній слѣдовало бы принимать во вниманіе близость желѣзнодорожныхъ станцій и пристаней, исключительныя качества почвы и сельскохозяйственныя условія и наконецъ плотность населенія. Предположеніе о раздѣленіи на разряды по условіямъ сельскаго хозяйства высказало и Волоколамское земство, въ виду развитія травосѣянія. Подобныя же соображенія, касавшіяся предпочтительно измѣненія оцѣнокъ лѣсныхъ угодій, высказаны были и земствами Дмитровскимъ, Звенигородскимъ, Коломенскимъ, Можайскимъ, Рузскимъ и Серпуховскимъ, при чемъ указано было, что опредѣленіе доходности изъ $4^1/_2{}^0/_0$ цѣнности слишкомъ высоко, по сравненію съ получаемымъ отъ земли доходомъ. Московское уѣздное земство своихъ соображеній на сдѣланный запросъ не сообщило, но въ докладѣ, представленномъ уѣздной управою земскому собранію 1893 года, было высказано, что доходность земель въ Московскомъ уѣздѣ, опредѣляемая дѣйствующими нормами, не соотвѣтствуетъ дѣйствительной доходности земель въ настоящее время, какъ это подтверждается арендными цѣнами. «Опредѣленное на основаніи этихъ оцѣнокъ обложеніе нарушаетъ принципъ равномѣрности, установленный закономъ. Между тѣмъ какъ фабрики, дачи, торговыя и промышленыя заведенія и прочія имущества облагаются земскимъ сборомъ на основаніи дѣйствительной ихъ доходности, которая при томъ же провѣряется въ извѣстные періоды вре-

мени,—обложеніе земель производится на основаніяхъ, разработанныхъ 27 лѣтъ тому назадъ, въ условіяхъ совершенно различныхъ отъ условій настоящаго времени и остается безъ измѣненій до сихъ поръ. Такимъ образомъ измѣненіе дѣйствующихъ нормъ земской оцѣнки земель необходимо въ видахъ *установленія равномѣрнаго обложенія имуществъ земскимъ сборомъ*. Земскія оцѣнки служатъ руководствомъ для другихъ правительственныхъ учрежденій въ разныхъ случаяхъ. Между тѣмъ управа, при выдачѣ удостовѣреній о цѣнности земель, принимая въ основаніе дѣйствующія нормы, должна въ нѣкоторыхъ случаяхъ оцѣнивать земли приблизительно въ 10 разъ меньше дѣйствительной стоимости. Напримѣръ, десятину усадебныхъ земель, отстоящихъ отъ Москвы не далѣе 5-ти верстъ, управа цѣнитъ въ 450 рублей, тогда какъ она въ дѣйствительности среднимъ числомъ стоитъ около 4.000 рублей».

Одного взгляда на вышеприведенныя оцѣночныя нормы, казалось бы, достаточно для того, чтобы заключить, что приведенное откровенное признаніе Московской уѣздной управы можетъ быть, хотя въ нѣсколько меньшей степени, примѣнено къ оцѣночнымъ нормамъ земель и въ прочихъ уѣздахъ губерніи и что слѣдовательно поддержаніе существующаго порядка до тѣхъ поръ, пока, путемъ измѣненія закона, можно будетъ оставить въ своей силѣ прежнее, неудовлетворяющее требованіямъ равномѣрности съ точки зрѣнія дѣйствующаго закона, обложеніе разнаго рода недвижимыхъ имуществъ, едва ли удовлетворяло интересамъ законности. Тѣмъ не менѣе Московское губернское земство не спѣшило нисколько производствомъ оцѣночныхъ работъ и, когда ему дано было знать, что, въ виду подготовлявшейся къ 1897 году однодневной переписи, собираніе данныхъ путемъ опроса всего населенія не можетъ быть допущено, затягивало дѣло возбужденіемъ различныхъ ходатайствъ и лишь въ 1896 г. приступило къ собиранію свѣдѣній по оцѣнкѣ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, каковая работа при незначительности общаго числа такихъ, въ большей части къ тому же малоцѣнныхъ, имуществъ, составлявшаго (кромѣ города Москвы) всего 12.736 домовъ, была закончена въ томъ же году. Тогда же было произведено описаніе 200 частновладѣльческихъ имѣній и наконецъ, потерявъ предварительно два года, земство приступило къ той работѣ, съ которой собственно и слѣдовало бы на-

чать ранѣе даже выработки программъ изслѣдованія на мѣстахъ, именно къ предварительному учету земель на основаніи плановыхъ и документальныхъ данныхъ. Затѣмъ, послѣ окончанія однодневной переписи, въ концѣ 1897 года губернской управой было получено разрѣшеніе приступить къ производству подворнаго изслѣдованія; начатое съ начала 1898 года, оно было окончено къ 1 Іюля 1900 года.

Ко времени ревизіи положеніе оцѣночныхъ работъ, судя по докладу губернской управы, было слѣдующее:

I. По оцѣнкѣ земель: а) установлены различающіяся въ хозяйственномъ отношеніи мѣстности (оцѣночные раіоны) по всѣмъ уѣздамъ, кромѣ Московскаго *);

б) выведены оцѣночныя нормы по пашнѣ и сѣнокосамъ по Рузскому уѣзду;

в) установлены по документальнымъ даннымъ и по свѣдѣніямъ, собраннымъ на мѣстахъ, по всѣмъ уѣздамъ площадь земли по сравненію съ данными генеральнаго межеванія (учетъ земель), количество владѣльцевъ и распредѣленіе по угодьямъ для крестьянскихъ надѣловъ и 5.000 (изъ 8.900) частныхъ владѣній.

II. По оцѣнкѣ лѣсовъ собранъ матеріалъ по всѣмъ уѣздамъ, но къ разработкѣ его не приступлено.

III. Оцѣнка городскихъ недвижимыхъ имуществъ закончена и нормы утверждены.

IV. Оцѣнки фабрикъ и заводовъ спеціально по закону 8 Іюня не производилось. Но такъ какъ земствомъ только что произведено подробное описаніе фабрикъ и заводовъ по пріемамъ, согласнымъ съ требованіями закона 8 Іюня, то оцѣнка ихъ считается законченною. Разница заключается въ томъ, что доходность фабрикъ исчислена не изъ 3—6%, какъ указано въ законѣ, а изъ процента, гораздо высшаго, отъ 6—12, что было необходимо, чтобы оставить обложеніе этихъ имуществъ въ прежнемъ размѣрѣ.

Очевидно, что отъ указаннаго положенія оцѣночныхъ работъ до оконча-

---

*) Докладъ по установленію такихъ раіоновъ представленъ лишь по Рузскому уѣзду въ 1902 году, но и эта работа оказалась неудачной, такъ какъ въ докладѣ 1903 года, какъ указано ниже, предположено уже совершенно другое дѣленіе на раіоны.

нія ихъ еще весьма далеко, и можно лишь удивляться сдѣланному въ засѣданіи земскаго собранія 18 Декабря 1902 года предсѣдателемъ губернской управы заявленію, что общая переоцѣнка земель будетъ завершена къ концу 1903 года, тогда какъ съ полной увѣренностью можно сказать, что она не будетъ закончена и къ концу 1905 года, если будетъ вестись тѣмъ же сложнымъ и къ тому же, какъ указано будетъ ниже, приводящимъ къ противорѣчивымъ заключеніямъ путемъ, вслѣдствіе чего едва ли можно признать законченными всѣ вышеприменованныя, показанныя по отчетамъ выполненными, работы.

Медленность оцѣночныхъ работъ и ихъ недостатокъ.

Указывая на далеко неудовлетворительный ходъ оцѣночныхъ работъ по Московской губерніи, мною было замѣчено, что замедленіе ихъ было обусловлено, между прочимъ, выраженнымъ тотчасъ же послѣ изданія закона 8 Іюня 1893 года опасеніемъ, что переоцѣнка недвижимыхъ имуществъ и обложеніе ихъ на основаніи дѣйствующаго закона должны будутъ повести или къ значительному сокращенію земскаго бюджета, который у губернскаго и нѣкоторыхъ уѣздныхъ земствъ основанъ преимущественно на обложеніи земельныхъ имуществъ, или къ несоразмѣрному съ доходностью обложенію земель.

Если такое опасеніе и служитъ дѣйствительнымъ, хотя съ точки зрѣнія закона и не оправдываемымъ, тормазомъ для завершенія оцѣночныхъ работъ, то нельзя умолчать однако, что замедленіе это обусловлено и недостаточно умѣлымъ веденіемъ означенныхъ работъ. Въ этомъ отношеніи нѣкоторая доля вины лежитъ и на губернской оцѣночной коммиссіи, на которую по закону возложено было какъ наблюденіе за успѣшнымъ ходомъ работъ, такъ и установленіе инструкцій и указаній относительно порядка и пріемовъ оцѣнки. Въ первый годъ своей дѣятельности коммиссія собиралась 5 разъ, но затѣмъ въ 1896 году — лишь 2 раза, а съ 1897 года уже по одному разу, при чемъ дѣятельность ея, насколько можно судить изъ журналовъ, ограничивалась лишь утвержденіемъ докладовъ управы. Послѣ изданія закона 18 Января 1899 года, когда предсѣдательство въ губернской оцѣночной коммиссіи, принадлежавшее до того губернскому предводителю дворянства, перешло къ губернатору, коммиссія имѣла лишь три засѣданія 10 Января

1900 г., 27 Ноября 1901 г. и 30 Ноября 1902 года, въ которыхъ однако никакихъ указаній для ускоренія оцѣночныхъ работъ преподано не было и даже не возбуждался вопросъ объ ихъ медленности, такъ какъ, по однимъ представляемымъ губернской управой отчетамъ, медленности этой замѣтно не было, напротивъ постоянно указывалось на успѣшный ходъ работъ.

Указавъ на этотъ главный недостатокъ оцѣночныхъ работъ Московскаго земства, нельзя не обратить вниманія, что самый порядокъ, принятый для производства ихъ, обусловилъ не только эту медленность, но въ дальнѣйшемъ отразился и на степени удовлетворительности полученныхъ результатовъ. Не говоря объ оцѣнкѣ неземельныхъ имуществъ, не представляющей вообще особыхъ затрудненій, въ виду легкости опредѣленія ихъ стоимости или доходности, слѣдуетъ остановиться на оцѣнкѣ земель, гдѣ такое опредѣленіе, при многосложности условій сельскаго хозяйства, представляетъ болѣе трудную и, повидимому, до сихъ поръ не разрѣшенную удовлетворительно ни однимъ изъ земствъ задачу. Если это разрѣшеніе само по себѣ представляетъ столько затрудненій, то усложнять его еще болѣе попутнымъ выполненіемъ другихъ работъ, не имѣющихъ прямого отношенія къ оцѣночному дѣлу, едва ли было цѣлесообразно, напротивъ эти побочныя свѣдѣнія могутъ иногда сбить съ пути и добросовѣстнаго изслѣдователя. Между тѣмъ выработанныя Московскимъ земствомъ программы отличаются такой сложностью, что, напримѣръ, по описанію каждаго поселка нужно дать до 150 отвѣтовъ, при чемъ включены вопросы, казалось бы, вовсе не имѣющіе отношенія къ дѣлу, какъ напримѣръ: «Есть ли общественная баня, чья? Страхуютъ ли дома, по особой оцѣнкѣ? Если не страхуютъ, то почему? Если высокъ тарифъ, то почему не просятъ о пониженіи? Имѣетъ ли данный (кустарный) промыселъ для своего существованія въ данномъ мѣстѣ будущность; на основаніи чего такъ или иначе думаетъ населеніе? Какія училища посѣщаются? Нѣтъ ли школъ грамотности? Какія затрудненія при посѣщеніи школъ?» и т. п. Крайне сложны также и личныя карточки для каждаго домохозяина, при чемъ отвѣты на предложенные вопросы, по характеру ихъ, едва ли могутъ заслуживать вѣроятія. Насколько вообще эта работа является сложной, видно изъ того, что сводныя таблицы

лишь основныхъ свѣдѣній, извлеченныхъ изъ данныхъ опроса, содержатъ 93 графы, при чемъ однако въ эти таблицы не включено свѣдѣній по значительному числу предложенныхъ вопросовъ *).

Для раздѣленія на основаніи полученныхъ данныхъ мѣстностей уѣзда на однородные раіоны, такъ какъ особыхъ почвенныхъ изслѣдованій Московское земство не производитъ и качество почвъ опредѣляется опроснымъ путемъ и общимъ осмотромъ, выбрано было изъ собранныхъ такимъ многосложнымъ способомъ свѣдѣній девять отдѣльныхъ группъ вопросовъ, а именно:

1) почва,
2) размѣръ надѣла,
3) посѣвъ озимаго,
4) процентъ пашни въ удобной землѣ,
5) число крупнаго скота на паровую десятину,
6) процентъ мелкаго скота къ крупному,
7) урожай ржи,
8) характеристика ярового поля (высѣваемые хлѣба),
9) способъ обработки надѣльной земли.

Затѣмъ волости или части ихъ, на основаніи большаго или меньшаго сходства по даннымъ, выведеннымъ для установленныхъ по этимъ группамъ отличительныхъ признаковъ, относятся къ разнымъ разрядамъ для оцѣнки. Примѣненіе такого способа по Рузскому уѣзду, какъ видно изъ доклада губернской управы земскому собранію 1902 г., привело къ слѣдующимъ результатамъ, относительно раздѣленія уѣзда на раіоны и оцѣнки пашни въ каждомъ раіонѣ:

Волости, входящія въ составъ раіоновъ.	Доходность десятины пашни въ одномъ полѣ.
I. Никольская, Орѣшковская и большая часть Васильевской.	5 р. — к.
II. Мамошинская, Судниковская и малая часть Васильевской.	4 » 26 »

*) Таблицы эти, отпечатанныя только по 4 уѣздамъ: Богородскому, Бронницкому, Верейскому и Волоколамскому, составляютъ 20 печатныхъ листовъ цифръ самой убористой печати.

III. Горбовская, Моревская и 22 селенія 4-хъ сосѣднихъ волостей . . . . . 4 » 83 »

IV. Большая часть селеній Ащеринской и Хотебцовской волостей . . . . . 3 » 45 »

V. 22 селенія Клементьевской волости. . . . . 4 » 84 »

Приведенныя цифры, по разсмотрѣніи ихъ, съ участіемъ приглашенныхъ владѣльцевъ Рузскаго уѣзда, признаны были однако несогласными съ дѣйствительной доходностью земель. Вслѣдствіе этого въ земское собраніе 1903 г. былъ представленъ губернской управою новый докладъ объ оцѣнкѣ земель по Рузскому уѣзду, при чемъ тѣмъ же порядкомъ сопоставленія однородныхъ признаковъ, число которыхъ увеличено до 23, но уже не въ частяхъ волостей, а въ цѣлыхъ волостяхъ, на основаніи тѣхъ же цифровыхъ данныхъ выведено было совершенно иное распредѣленіе уѣзда только на три раіона, съ измѣненіемъ чистой прежде полученной доходности пашни уѣзда, какъ видно изъ нижеслѣдующаго:

Раіоны.	Волости.	Доходность пашни.
Южная часть уѣзда.	Клементьевская	4 р. 18 к.
	Горбовская.	3 » 97 »
	Моревская	3 » 83 »
	Средняя доходность	4 р. — к.
Серединная часть.	Орѣшковская.	3 р 58 к.
	Никольская	3 » 50 »
	Ащеринская	3 » 50 »
	Хотебцовская.	3 » 47 »
	Средняя доходность	3 р. 51 к.
Сѣверная часть.	Мамошинская.	4 р. 19 к.
	Клементьевская.	3 » 90 »
	Судниковская.	3 » 75 »
	Средняя доходность	3 р. 95 к.

Такимъ образомъ волости Никольская и Орѣшковская, для которыхъ въ 1902 году была выведена наивысшая доходность въ 5 руб., оказались въ 1903 году съ наименьшей доходностью 3 руб. 50 к. и

3 руб. 58 к. съ десятины пашни; разность въ доходности по отдѣльнымъ волостямъ, доходившая по исчисленіямъ 1902 г. до 1 руб. 55 к., свелась въ настоящее время до 69 коп. и вообще для всего уѣзда выведена почти одинаковая доходность. Если такіе, совершенно противоположные, результаты выведены изъ однѣхъ и тѣхъ же цифръ и путемъ примѣненія одного и того же пріема сравненія мѣстностей по однороднымъ признакамъ, то невольно является вопросъ, для чего понадобилась такая громоздкая процедура собиранія свѣдѣній и сложныхъ вычисленій, которыя, напримѣръ, въ докладѣ по Рузскому уѣзду 1903 года занимаютъ 9 печатныхъ листовъ и потребовали немало труда у его составителей, тогда какъ читатель остановится въ недоумѣніи, чему же вѣрить докладу ли 1902 г. или 1903 г. Если же при этомъ принять во вниманіе, что по общимъ условіямъ Имперіи признано желательнымъ производить переоцѣнки недвижимыхъ имуществъ черезъ каждыя 10 лѣтъ, то тѣмъ болѣе подобное требованіе надлежитъ приложить къ Московской губерніи, такъ быстро мѣняющей свои экономическія условія, вслѣдствіе постояннаго развитія новыхъ желѣзнодорожныхъ путей (за послѣдніе годы Московско-Виндавская, Савеловская и Брянская), и является опасеніе, пригодится ли къ чему либо собранный уже 5 лѣтъ тому назадъ съ такимъ трудомъ громадный статистическій матеріалъ, съ которымъ губернское земство не можетъ справиться и который можетъ лишь дать поводъ дѣлать всевозможные противорѣчивые, а слѣдовательно и произвольные выводы. Все это приводитъ къ заключенію, что руководители оцѣночнаго дѣла въ Московской губерніи, потративъ массу труда и энергіи на дѣло, не сумѣли понять главнаго его требованія—быстроты и цѣльности выполненія. Московское губернское земство въ области оцѣночнаго дѣла съ одной стороны сначала подвело самыя разнообразныя условія земельныхъ имуществъ подъ однѣ и тѣ же оцѣночныя нормы въ 1881 году, а затѣмъ съ большими расходами собрало едва ли пригодный для выполненія предначертанной цѣли статистическій матеріалъ, въ концѣ концовъ заставляющій удерживать ту же неравномѣрную оцѣнку, такъ какъ трудно предположить, чтобы земское собраніе санкціонировало данныя, выведенныя, какъ выше указано, въ сущности совершенно произвольно.

Народное образованіе.

I. Общій обзоръ мѣропріятій земства въ дѣлѣ народнаго образованія.

Историческія свѣдѣнія

Одной изъ первыхъ заботъ земскихъ учрежденій Московской губерніи, послѣ ихъ введенія, было установленіе основного взгляда на дѣло народнаго образованія. Въ очередномъ губернскомъ собраніи 1865 г. было опредѣлено, что «такъ какъ образованіе народное должно быть здраво и нравственно, то и необходимо основать его на твердыхъ началахъ православной вѣры». Выясненію тѣхъ же принципіальныхъ взглядовъ на дѣло народнаго образованія были затѣмъ посвящены первые годы дѣятельности какъ губернскаго, такъ и уѣздныхъ земствъ въ указанной области. Такъ, правда болѣе съ теоретической точки зрѣнія, были обсуждаемы вопросы объ обязательности обученія, платности его, методахъ преподаванія, обученіи пѣнію, сельскому хозяйству и др. Въ 1868 году, въ виду прекращенія училищнаго сбора съ бывшихъ государственныхъ крестьянъ, Московскому земству пришлось войти въ обсужденіе вопроса о средствахъ, необходимыхъ для поддержанія существующихъ училищъ вѣдомства государственныхъ имуществъ. По этому поводу губернское земское собраніе въ засѣданіи 11 Января впервые высказалось по вопросу о распредѣленіи обязанностей по народному образованію между губернскимъ земствомъ и уѣздными, признавъ, что образованіе учителей есть дѣло губернскаго, а пособіе училищамъ—дѣло уѣздныхъ земствъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ губернское собраніе ассигновало на одинъ годъ 30.288 руб. въ пособіе школамъ. Недостатокъ средствъ мѣшалъ, однако, расширенію дѣятельности земствъ въ области народнаго образованія, и въ послѣдующее затѣмъ время до на-

чала 70-хъ годовъ уѣздныя земства ограничивались воспособленіемъ возникающимъ училищамъ, устраиваемымъ сельскими обществами и частными лицами.

Въ семидесятыхъ годахъ уѣздныя земства стали постепенно переходить отъ указанной системы воспособленія къ системѣ непосредственнаго участія въ устройствѣ и содержаніи училищъ, при чемъ Московское уѣздное земство уже въ 1876 г. постановило принять на свой счетъ постройку и содержаніе школъ. Наряду съ этимъ земства начали прилагать заботы къ улучшенію состава учителей, замѣняя между прочимъ преподавателей изъ состава церковныхъ причтовъ спеціально подготовленными учителями; съ тою же цѣлью стали устраиваться учительскіе курсы и съѣзды, а также приниматься мѣры къ улучшенію матеріальнаго положенія учителей; было обращено вниманіе и на улучшеніе школьныхъ помѣщеній.

Слѣдуетъ замѣтить, что на дѣятельность земствъ по народному образованію имѣло значительное вліяніе Положеніе о начальныхъ училищахъ 1874 года, побудившее къ устройству школъ, предоставляющихъ льготу по отбыванію воинской повинности; въ виду этого пришлось закрывать школы, не удовлетворяющія требованіямъ Положенія, и постепенно открывать другія на новыхъ основаніяхъ.

Число школъ, въ содержаніи и устройствѣ коихъ земство принимало то или иное участіе, увеличилось за упомянутое десятилѣтіе по приблизительнымъ даннымъ съ 350 до 400. Къ началу 1883 года такихъ школъ было 445 съ 27 тысячами учащихся. Въ слѣдующіе затѣмъ годы, благодаря усиленію средствъ и пособіямъ со стороны губернскаго земства, дѣятельность уѣздныхъ земствъ приняла еще болѣе оживленный и вмѣстѣ съ тѣмъ правильный характеръ, выражаясь стремленіемъ установить основанія для систематическаго развитія школьной сѣти. Вмѣстѣ съ тѣмъ, не ограничиваясь однѣми заботами о лучшей постановкѣ школьнаго дѣла съ хозяйственной стороны, выражавшейся въ улучшеніи училищныхъ помѣщеній и матеріальнаго положенія учительскаго персонала, земство начало проявлять стремленіе и къ болѣе самостоятельной дѣятельности въ дѣлѣ народнаго образованія путемъ установленія надзора за школами, снабженія ихъ учебниками, устройствомъ народныхъ чтеній

и библіотекъ и т. п. Что касается дѣятельности губернскаго земства за послѣднее тридцатилѣтіе, то, какъ выше указано, она выражалась сначала главнымъ образомъ въ подготовкѣ учителей, а затѣмъ и въ матеріальномъ содѣйствіи уѣзднымъ земствамъ въ различныхъ мѣропріятіяхъ по народному образованію. Такъ въ 1871 году губернскимъ земствомъ была учреждена учительская семинарія въ селѣ Поливановѣ Подольскаго уѣзда, переданная затѣмъ въ вѣдѣніе Министерства Народнаго Просвѣщенія. Кромѣ того имъ же была учреждена въ разное время 51 стипендія въ женской семинаріи Чепелевской, а также были устраиваемы губернскіе учительскіе курсы.

Матеріальное содѣйствіе губернскаго земства уѣзднымъ выражалось въ томъ, что оно принимало участіе: 1) въ постройкѣ и ремонтѣ школьныхъ зданій, а затѣмъ и въ содержаніи вновь учреждаемыхъ уѣздными земствами училищъ; 2) въ увеличеніи вознагражденія учителей и законоучителей путемъ приплатъ къ получаемому ими изъ уѣздныхъ средствъ жалованью; 3) въ выдачѣ пособій учителямъ на обученіе дѣтей; 4) въ приплатахъ къ пенсіямъ учителей; 5) въ пособіяхъ на устройство приуправскихъ, народныхъ и школьныхъ библіотекъ, а также народныхъ чтеній; 6) въ расходахъ по преподаванію пѣнія и рисованія и 7) въ расходахъ по устройству учительскихъ съѣздовъ и курсовъ.

Независимо отъ такого содѣйствія, обставляемаго извѣстными условіями, предоставлявшими губернскому земству возможность вмѣшательства въ дѣятельность уѣздныхъ земствъ по народному образованію съ цѣлью направленія ея по однообразному плану, губернскимъ земствомъ дѣлались попытки къ принятію этого дѣла отчасти и въ непосредственное свое завѣдываніе. Такъ губернскимъ земствомъ приняты въ непосредственное свое завѣдываніе три школы, переданныя ему въ 1877 году землевладѣльцемъ Корсаковымъ съ капиталомъ въ 20.400 рублей, изъ коихъ двѣ впослѣдствіи соединены въ одну. Позднѣе число такихъ школъ, открытыхъ частными лицами, увеличилось еще на три, переданныя въ завѣдываніе губернскаго земства вмѣстѣ съ капиталами на ихъ содержаніе землевладѣльцами Бутиковымъ, Морозовымъ и Клейстъ.

Болѣе рѣшительно губернское земство выступило на этотъ путь въ 1894 году послѣ коренной перемѣны къ составѣ губернской управы,

когда, согласно постановленію губернскаго земскаго собранія 10 Іюня 1894 года, рѣшено было устроить 20 школъ, по 1—2 въ каждомъ уѣздѣ, въ память бракосочетанія ИХЪ ИМПЕРАТОРСКИХЪ ВЕЛИЧЕСТВЪ.

Опытъ непосредственнаго завѣдыванія губернскимъ земствомъ школьнымъ дѣломъ оказался однако неудаченъ, порождая на практикѣ разныя неудобства, которыя управа отмѣчала уже въ своемъ докладѣ по народному образованію 1898 года, указывая на затрудненія при выпискѣ учебниковъ, ремонтѣ мебели и зданій и т. п. Хотя губернская управа предполагала устранить эти неудобства возложеніемъ обязанностей по хозяйственному надзору за названными школами на особое лицо съ вознагражденіемъ въ 500 руб., но такое предположеніе не встрѣтило сочувствія въ средѣ большинства губернскаго земскаго собранія. При происходившихъ въ засѣданіи губернскаго земскаго собранія 4 Марта 1899 года преніяхъ, отъ лица ревизіонной коммиссіи было заявлено, что постройка губернскихъ школъ, производившаяся губернскою управою, обошлась очень дорого и что губернскія школы надо передать всецѣло уѣзднымъ земствамъ. Несмотря на возраженіе члена губернской управы, завѣдывавшаго дѣломъ народнаго образованія, Хмѣлева, предложеніе ревизіонной коммиссіи было принято значительнымъ большинствомъ голосовъ, и уже послѣ состоявшагося постановленія, по предложенію предсѣдателя губернской управы Д. Н. Шипова, рѣшено оставить въ завѣдываніи губернскаго земства пять школъ, основанныхъ на сдѣланныя губернскому земству частныя пожертвованія, о которыхъ было упомянуто выше.

Насколько губернская земская управа *) не сочувствовала такому направленію дѣла народнаго образованія въ Московской губерніи, видно изъ того, что въ засѣданіи 17 Марта 1899 года, когда предсѣдатель губернской земской управы заявилъ о своемъ нежеланіи оставаться въ должности, въ виду встрѣченнаго въ теченіе очередной сессіи собранія сплоченнаго будто бы противодѣйствія предсѣдателей уѣздныхъ управъ и отсутствія поддержки въ средѣ собранія, онъ счелъ нужнымъ обратить вниманіе и на изъятіе школъ изъ вѣдѣнія губернской земской управы.

Хотя такимъ образомъ непосредственное участіе губернской земской

*) Составъ ея и до сихъ поръ остался почти безъ измѣненій.

управы въ дѣлѣ завѣдыванія школами и было устранено, но тѣмъ не менѣе почти одновременно явились попытки упрочить это участіе привлеченіемъ къ завѣдыванію школами органовъ губернскаго земства и служащихъ въ губернской управѣ, какъ объ этомъ будетъ указано ниже.

Расходы земства на народное образованіе.

Въ 1872 г. смѣтныя ассигнованія всѣхъ земствъ Московской губерніи на народное образованіе равнялись 106.287 руб. (въ томъ числѣ 39.090 руб. губернскаго земства), составляя 11 % общаго ихъ бюджета. Постепенно увеличиваясь, расходы на этотъ предметъ составили въ 1902 г.: уѣздныхъ земствъ — 752.715 руб., т. е. 32,6 % общаго бюджета, и губернскаго—297.245 руб., т. е. 15,8 % общаго бюджета. Весь расходъ на народное образованіе выразился, впрочемъ, лишь въ 981.347 рубляхъ, такъ какъ сумма 68.614 рублей, опредѣляющая размѣръ пособій губернскаго земства уѣзднымъ, проведена какъ по губернскому, такъ и по уѣздному бюджетамъ.

Средній расходъ на каждаго учащагося и на каждаго окончившаго курсъ показанъ въ слѣдующей таблицѣ:

Уѣзды.	Расходы на одного: окончившаго курсъ мальчика.		окончившаго безотносительно пола.		учащагося.	
	Р.	К.	Р.	К.	Р.	К.
Московскій . . .	248	09	173	17	22	61
Богородскій . . .	114	77	76	20	10	99
Бронницкій . . .	88	12	69	44	8	33
Верейскій . . .	86	03	67	73	7	63
Волоколамскій . .	57	82	45	16	6	54
Дмитровскій . . .	120	80	91	80	12	64
Звенигородскій . .	100	80	81	46	10	19
Клинскій	56	34	41	86	6	31
Коломенскій . . .	119	07	85	43	13	79
Можайскій . . .	56	65	42	38	5	67
Подольскій . . .	190	74	148	45	19	60
Рузскій	59	58	45	54	7	34
Серпуховскій . .	93	80	72	60	9	10
По всѣмъ уѣздамъ	118	16	87	48	11	97
Вмѣстѣ съ расходами губ. земства . .	164	08	121	48	16	62

Имѣя въ виду, что приблизительная численность сельскаго населенія въ 1902 году достигла 1.440 тысячъ душъ, расходъ на народное образованіе составлялъ на душу около 68 копѣекъ, въ томъ числѣ 20,5 копѣекъ за счетъ губернскаго земства, а остальныя 47,5 за счетъ уѣздныхъ земствъ. По различнымъ уѣздамъ расходы эти распредѣляются весьма неравномѣрно, тѣмъ болѣе, что и губернское земство даетъ пособія не всѣмъ уѣздамъ и не въ одинаковомъ размѣрѣ.

Наибольшій расходъ уѣзднаго земства на дѣло образованія приходится на Московскій уѣздъ, составляя 1 руб. 7 коп. на душу, наименьшій на Богородскій—23,7 коп. и Можайскій 21 коп.

Распредѣленіе дѣйствительно произведенныхъ расходовъ на народное образованіе по земствамъ и статьямъ, съ указаніемъ размѣра расхода, падающаго на душу населенія, приведены въ слѣдующей таблицѣ.

№№ по порядку	Наименованіе земствъ	Народное образованіе: Содержаніе земскихъ школъ.	Пособія на содержаніе церковно-приходскихъ школъ и школъ грамоты	Пособія на содержаніе казенныхъ учебныхъ заведеній	Пособія учебнымъ заведеніямъ, содержимымъ на счетъ частныхъ и общественныхъ средствъ	Расходы по надзору за школами.	Расходы на учебныя пособія и классныя принадлежности	Расходы на подготовку учительскаго персонала	Пособія и награды учителямъ и учащимся	Содержаніе земскихъ стипендіатовъ	Общія мѣры по распространенію образованія среди населенія	Постройка и ремонтъ школьныхъ зданій.	ИТОГО.	% къ общему бюджету	Изъ пособій отъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ.	Населеніе (сельское) въ 1000 душъ	Расходы на душу сельскаго населенія въ копѣйкахъ.
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Богородское	32658	—	—	—	1788	6577	—	1100	—	6182	5921	54228	25,28	3440	227	23,7
2	Бронницкое	37415	—	180	200	890	2257	—	470	100	1130	3556	46200	35,95	1130	138	33,3
3	Верейское	1313[illegible]	36[illegible]	250		125	[illegible]		[illegible]	45	[illegible]22	2[illegible]1	[illegible]558	27,04	3784	56	33,9
4	Волоколамское	2[illegible]	[illegible]		605	83[illegible]	272[illegible]	—	[illegible]	—	134[illegible]	[illegible]913	[illegible]051	[illegible]	6232	87	34,4
5	Дмитровское	11509	[illegible]	2200	1500	678	[illegible]51	—	[illegible]	—	1645	[illegible]135	60354	[illegible]	11908	128	46,8
6	Звенигородское	24940	650	—	250	200	1919	—	482	70	2464	3000	33977	35,77	7643	89	37
7	Клинское	20313	—	—	700	563	4120	—	2360	—	4964	1548	34570	24,67	6496	122	27,8
8	Коломенское	42997	100	3875	4400	841	4875	—	667	451	1991	8021	68221	35,05	3560	99	68,6
9	Можайское	9342	—	—	400	60	1698	—	—	150	289	234	12173	21,52	3442	57	21
10	Московское	170998	200	2097	875	1390	14578	—	4193	—	341	10940	205613	33,23	4793	19[illegible]	10[illegible]
11	Подольское	23074	—	600	500	161	4233	—	80	—	1999	22792	53441	32,35	6452	[illegible]	58,8
12	Рузское	13724	-	—	225	69	3378	—	—	-	325	—	17722	29,54	5282	57	29,8
13	Серпуховское	24874	100	8800	—	1050	4235	—	597	1110	1760	5000	47527	31,32	4410	96	48,9
	Итого	**476045**	**2985**	**18002**	**9745**	**8949**	**58554**	—	**11632**	**1926**	**24762**	**71498**	**684101**	**31,28**	**68614**	**1443**	**47,4**
14	Губернское земство	60012	—	13900	—	2400	—	16072	146944	4360	20396	33159	297245	15,91	—	1443	20,5
	Всего	**536058**	**2985**	**31902**	**9745**	**11349**	**58554**	**16072**	**158577**	**6286**	**45158**	**104658**	**981347**	**24,20**	**68614**	**1443**	**68**

Сопоставленіе итоговъ этой таблицы приводитъ къ слѣдующимъ общимъ даннымъ относительно расходовъ Московскаго земства на народное образованіе:

по содержанію земскихъ школъ. . .	869.196 руб.
подготовка учительскаго персонала. .	16.072 »
пособія казеннымъ, общественнымъ и частнымъ учебнымъ заведеніямъ . .	47.933 »
пособіе церковно-приходскимъ школамъ.	2.985 »
прочіе расходы по дѣлу народнаго образованія	45.158 »
Итого	981.344 руб.

Нельзя не обратить вниманія на совершенно ничтожный размѣръ пособій церковно-приходскимъ школамъ, между тѣмъ, облегчая нѣсколько болѣе и ихъ распространеніе, земство могло бы тѣмъ самымъ значительно скорѣе обезпечить и общедоступность начальнаго образованія.

II. Порядокъ завѣдыванія дѣломъ народнаго образованія.

Училищные совѣты.

Попеченіе объ удовлетвореніи потребностей населенія въ начальномъ образованіи и надлежащемъ нравственномъ направленіи онаго возложено закономъ (ст. 3487 т. XI ч. I Уст. Учр. Мин. Нар. Пр., изд. 1893 г.) на губернскіе и уѣздные училищные совѣты. Земствамъ, на обязанности которыхъ (ст. 3480) лежитъ опредѣленіе размѣра содержанія и порядокъ отчетности въ денежныхъ суммахъ по начальнымъ народнымъ училищамъ, ими учрежденнымъ, предоставлено участіе въ дѣятельности училищныхъ совѣтовъ путемъ выбора двухъ членовъ въ послѣдніе. Эти представители земскихъ учрежденій, участвуя вмѣстѣ съ другими членами въ дѣлахъ училищнаго совѣта, обязываются представлять земскимъ собраніямъ ежегодно свѣдѣнія о состояніи въ уѣздѣ или губерніи народныхъ училищъ, въ содержаніи которыхъ участвуетъ земство (ст. 3496).

Приведенныя указанія закона на дѣлѣ, однако, въ Московской губерніи далеко не вездѣ соблюдаются, и нѣкоторыя земства постепенно стремятся отвоевать себѣ, какъ будетъ указано ниже, болѣе всестороннее участіе въ дѣлѣ народнаго образованія путемъ учрежденія собственныхъ органовъ для завѣдыванія всѣми отраслями дѣла народнаго образованія. Отчасти, быть можетъ, причина этого лежитъ и въ самихъ училищныхъ совѣтахъ, дѣятельность которыхъ нерѣдко не выходитъ за границы формальнаго отношенія къ дѣлу. Такъ Московскій губернскій училищный совѣтъ имѣлъ въ 1901 г. всего 3 засѣданія, въ 1902 г.—5 и въ 1903 по Октябрь —3 засѣданія, при чемъ въ этихъ засѣданіяхъ разсматривались почти исключительно дѣла формальнаго характера, какъ то: объ утвержденіи попечителей школъ, лицъ, приглашенныхъ въ помощь предводителямъ дворянства по ст. 3509 т. XI ч. I, изд. 1893 года (ст. 41 Пол. о нач. нар. учил.), о награжденіи учителей и т. п. Установленныхъ закономъ (ст. 3496 т. XI ч. I Св. Зак.) отчетовъ земскому собранію члены училищнаго совѣта отъ земства не представляютъ, затрудняясь въ собираніи необходимыхъ для этого свѣдѣній, вслѣдствіе чего въ засѣданіи чрезвычайной сессіи 4 Іюня 1902 года губернское собраніе признало желательнымъ организовать собираніе упомянутыхъ свѣдѣній чрезъ уѣздные училищные совѣты.

То же самое, хотя въ меньшей, быть можетъ, степени, слѣдуетъ отнести и къ уѣзднымъ училищнымъ совѣтамъ. Обозрѣніе журналовъ этихъ учрежденій и отзывы лицъ, принимающихъ участіе въ ихъ засѣданіяхъ, приводятъ къ заключенію, что большинство этихъ учрежденій не отличается особенной дѣятельностью. Съ 1902 года Московскій уѣздный училищный совѣтъ имѣлъ 8 засѣданій, Можайскій—7, Верейскій—5, Подольскій—4, Бронницкій—4, Клинскій—12, Богородскій—5, Рузскій—11, Волоколамскій—8, Дмитровскій—6 и т. д. Изъ журналовъ засѣданій, составляемыхъ обыкновенно весьма кратко, можно заключить, что дѣла, разсматриваемыя уѣздными совѣтами, носятъ также преимущественно формальный характеръ, касаясь утвержденія въ должностяхъ учителей, представленія на утвержденіе попечителей, представленія къ наградамъ, разсмотрѣнія отчетовъ, распредѣленія училищъ между экзаменаторами и наблюдателями и т. д. Весьма рѣдко попадаются въ журналахъ совѣ-

товъ сужденія по принципіальнымъ вопросамъ или постановленія, имѣющія руководящее значеніе въ школьномъ дѣлѣ. Изъ числа таковыхъ за послѣдніе годы можно указать только на имѣвшія мѣсто 10 Марта 1903 г. въ засѣданіи Московскаго училищнаго совѣта сужденія по вопросу о духовно-нравственномъ воспитаніи учащихся, не приведшія, впрочемъ, ни къ какимъ опредѣленнымъ результатамъ. и на поднятый во всѣхъ совѣтахъ, по предложенію высшаго начальства, вопросъ объ объединеніи начальной школы. Судя по отзывамъ членовъ совѣтовъ и журналамъ послѣднихъ, разногласія среди ихъ членовъ бываютъ чрезвычайно рѣдко и въ частности всѣ ходатайства земскихъ управъ, заявляемыя совѣтамъ (преимущественно по измѣненіямъ въ личномъ составѣ преподавателей и попечителей), удовлетворяются послѣдними. Изъ случаевъ разногласія, оставившихъ слѣды въ журналахъ за три послѣдніе года, можно отмѣтить разногласіе, имѣвшее мѣсто въ Московскомъ уѣздномъ училищномъ совѣтѣ 24 Марта 1903 года по поводу заявленія законоучителя Битцевской школы о вредномъ направленіи учительницы этой школы; членъ отъ земства возражалъ противъ разслѣдованія этого заявленія, его поддерживали 3 лица, приглашенныя по ст. 41 Пол. о нач. нар. учил., и въ заключеніе вопросъ о разслѣдованіи былъ рѣшенъ отрицательно тремя голосами противъ двухъ. По упомянутому выше вопросу о духовно-нравственномъ воспитаніи учащихся члены совѣта также не пришли къ единогласному мнѣнію.

Далѣе слабой стороной училищныхъ совѣтовъ является недостатокъ въ ихъ средѣ лицъ, которыя могли бы исключительно отдавать свои силы дѣлу народнаго образованія. Предсѣдатели и большинство членовъ обременены разными другими обязанностями, почему посвящаютъ занятіямъ въ училищномъ совѣтѣ лишь крайне ограниченное время и не въ состояніи принимать дѣятельнаго участія въ надзорѣ за школами. Сравнительно свободными отъ постороннихъ занятій членами совѣта являются лишь члены отъ земства и инспекторъ народныхъ училищъ, почему эти лица принимаютъ обыкновенно болѣе дѣятельное участіе въ дѣлахъ совѣта.

Исключеніе составляютъ однако члены отъ земства въ Верейскомъ училищномъ совѣтѣ, которые почти вовсе не бываютъ

на засѣданіяхъ; по крайней мѣрѣ изъ 14 засѣданій названнаго совѣта, имѣвшихъ мѣсто въ теченіе послѣднихъ трехъ лѣтъ, только въ одномъ изъ нихъ (11 Іюня 1902 года) присутствовалъ членъ отъ земства Тучковъ, тогда же заявившій, что его даже не извѣщаютъ о времени засѣданій. Имѣло ли это заявленіе какія либо послѣдствія—изъ журнала не видно. Верейскій училищный совѣтъ вообще особенно малодѣятеленъ и, по словамъ мѣстнаго инспектора народныхъ училищъ, до послѣдняго времени олицетворялся въ его дѣлопроизводителѣ—инспекторѣ городского училища. Впрочемъ и члены отъ земства въ уѣздныхъ училищныхъ совѣтахъ не представляютъ земскимъ собраніямъ, какъ то требуется закономъ, отчетовъ о состояніи училищъ въ уѣздѣ и отчеты эти большею частью замѣняются общими отчетами упомянутыхъ совѣтовъ или даже инспекторовъ народныхъ училищъ *).

Лица, приглашаемыя въ помощь уѣзднымъ предводителямъ дворянства для наблюденія за училищами.

Между тѣмъ увеличивающаяся съ каждымъ годомъ сѣть земскихъ училищъ и разростающееся въ связи съ этимъ дѣло начальнаго народнаго образованія требуютъ отъ училищныхъ совѣтовъ все болѣе и болѣе напряженной дѣятельности какъ по обсужденію разныхъ вопросовъ, такъ и по ревизіи школъ и производству въ нихъ экзаменовъ, проявлять каковую дѣятельность совѣты не всегда въ состояніи. Послѣдствіемъ этого является стремленіе предсѣдателей совѣтовъ пользоваться силами лицъ, приглашаемыхъ имъ въ помощь по ст. 41 Пол. о нач. нар. учил. (ст. 3509 т. XI ч. I). Такихъ лицъ числится въ настоящее время по губерніи 55 человѣкъ (одинъ изъ нихъ числится по 2 совѣтамъ), между ними—35 мѣстныхъ землевладѣльцевъ и домовладѣльцевъ, 6 земскихъ врачей, 5 служащихъ въ управахъ и 9 чиновниковъ и лицъ другихъ профессій. Такимъ образомъ въ составѣ названныхъ лицъ преобладаетъ земскій элементъ (46 человѣкъ изъ 55, въ томъ числѣ 3 предсѣдателя уѣздныхъ управъ—Бронницкой, Рузской и Серпуховской). Изъ числа тѣхъ же 55 человѣкъ—6 съ низшимъ или домашнимъ образованіемъ, 16 – съ среднимъ и 32—съ высшимъ, такъ что по образо-

*) Въ семи уѣздахъ—Богородскомъ, Волоколамскомъ, Дмитровскомъ, Звенигородскомъ, Коломенскомъ, Московскомъ и Подольскомъ въ числѣ членовъ училищнаго совѣта отъ земства состоятъ предсѣдатели уѣздныхъ управъ.

вательному уровню составъ лицъ, приглашенныхъ по статьѣ 41 Пол. о нач. нар. учил., представляется вполнѣ удовлетворительнымъ. Означенныя лица въ засѣданіяхъ училищныхъ совѣтовъ по закону правомъ голоса не пользуются, но такъ какъ голосованія обыкновенно не происходитъ, то положеніе ихъ ни въ чемъ не отличается отъ положенія прочихъ членовъ совѣта. Приглашенныя по статьѣ 41-й лица, повидимому, настолько привыкли къ такому положенію, что, когда въ засѣданіи Волоколамскаго училищнаго совѣта 19 Сентября 1902 года возникъ вопросъ о правахъ ихъ при голосованіи подлежавшихъ обсужденію вопросовъ и предсѣдатель разъяснилъ, что они такого права не имѣютъ, земскій врачъ Юрковскій, нынѣ уже не состоящій на службѣ земства, демонстративно удалился изъ засѣданія.

Независимо отъ сего лица, приглашенныя по статьѣ 41-ой, наравнѣ съ прочими членами совѣта участвуютъ въ осмотрахъ училищъ и экзаменахъ. Дѣятельность ихъ въ этомъ отношеніи; при отсутствіи объединяющаго руководительства со стороны большинства училищныхъ совѣтовъ, возбуждаетъ иногда нареканія со стороны инспекціи народныхъ училищъ. Такъ инспектора народныхъ училищъ по Московскому, Клинскому, Подольскому, Звенигородскому, Рузскому и Можайскому уѣздамъ заявляютъ, что названныя лица часто проводятъ на экзаменахъ и при осмотрахъ училищъ свои личные взгляды на учебно-воспитательное дѣло. Одни настаиваютъ на знаніи хронологіи, другіе на познаніяхъ въ естественныхъ наукахъ и такимъ образомъ выходятъ изъ программы начальныхъ училищъ, согласно коей познанія по исторіи и естественнымъ наукамъ должны быть пріобрѣтаемы при такъ называемомъ объяснительномъ чтеніи, а не при изученіи означенныхъ наукъ въ видѣ отдѣльнаго предмета. Между тѣмъ разнообразіе требованій названныхъ лицъ ставитъ учителей въ затруднительное положеніе. Такое активное отношеніе къ дѣлу народнаго образованія обнаруживаютъ преимущественно тѣ изъ лицъ, приглашенныхъ по 41 статьѣ Полож. о нач. нар. учил., которыя вмѣстѣ съ тѣмъ приглашены уѣздными земскими управами для завѣдыванія хозяйственной частью училищъ.

Слѣдуетъ замѣтить, что Московскій уѣздный училищный совѣтъ сдѣлалъ попытку упорядочить дѣятельность лицъ, приглашенныхъ по

статьѣ 41 Пол. о нач. народ. учил., утвердивъ 25 Ноября 1902 года руководящія положенія для лицъ, ревизующихъ училища, въ которыхъ указалъ объемъ ихъ правъ, а также тѣ предметы, на которые должно быть обращено особое вниманіе при посѣщеніи школъ. Сущность этихъ правилъ заключается въ слѣдующемъ: лица, приглашенныя по статьѣ 41 Пол. о нач. нар. учил., ревизуютъ только тѣ училища, которыя указаны имъ училищнымъ совѣтомъ и предводителемъ дворянства; ревизія производится преимущественно среди учебнаго года. Ревизоры не дѣлаютъ какихъ либо распоряженій въ области учебно-воспитательнаго дѣла, но о всѣхъ замѣченныхъ ими недостаткахъ сообщаютъ училищному совѣту или предводителю дворянства; отчеты представляются немедленно послѣ ревизіи; при повѣркѣ познаній ревизоры должны строго руководствоваться программами, при ревизіи обращается вниманіе на успѣхи, дисциплину, содержаніе учебниковъ и тетрадей, внѣшній порядокъ въ школахъ, продолжительность школьныхъ занятій и мѣры поощренія и взысканія. Кромѣ того въ правилахъ указано, на какія части курса должно быть обращено особое вниманіе. Насколько эти, почти только что изданныя, правила соблюдаются на практикѣ—свѣдѣній не имѣется.

Утвержденіе лицъ, приглашаемыхъ въ помощь себѣ уѣздными предводителями дворянства, зависитъ по закону отъ губернскаго училищнаго совѣта. Обыкновенно такое утвержденіе является дѣломъ чисто формальнымъ, и за 1901—1903 г.г. усматривается лишь два случая неутвержденія представленій предводителей дворянства по этому предмету. Именно не былъ утвержденъ учитель начальнаго училища Соколовъ (по Клинскому уѣзду) въ виду того, что назначеніе его было признано неудобнымъ, и врачъ Алексѣевъ (по Волоколамскому уѣзду), какъ ничѣмъ фактически не проявившій своего сочувствія дѣлу народнаго образованія. Дѣйствительно изъ представленія объ Алексѣевѣ видно только, что онъ «интересуется народнымъ образованіемъ» (засѣданія 23 Марта 1901 года и 21 Сентября 1902 года).

Нельзя не обратить вниманія на то, что законъ, устанавливая право уѣздныхъ предводителей дворянства приглашать себѣ въ помощь лицъ для наблюденія за училищами, не говоритъ опредѣлительно о срокѣ ихъ полномочій. Казалось бы, что полномочія эти должны прекращаться

съ окончаніемъ трехлѣтія, на которое избирается предводитель дворянства, но на дѣлѣ этого не бываетъ, да и предводители дворянства очень часто вновь избираются, а потому означенныя лица въ сущности являются несмѣняемыми тѣмъ болѣе, что предводителямъ дворянства, какъ заявлено было мнѣ большинствомъ изъ нихъ, едва ли удобно лишать полномочія лицъ, ими разъ уже приглашенныхъ для наблюденія за училищами. Между тѣмъ такое положеніе дѣла лишаетъ предводителей дворянства возможности воздѣйствовать на лицъ приглашенныхъ по 41 ст. въ желательномъ направленіи и даетъ, слѣдовательно, послѣднимъ возможность проводить свои взгляды на школьное дѣло, не сообразуясь со взглядами лицъ и учрежденій, коимъ по закону поручено попеченіе объ удовлетвореніи потребностей населенія въ начальномъ образованіи и о надлежащемъ нравственномъ направленіи онаго. Въ виду этого, можетъ быть, представлялось бы желательнымъ установить срокъ, на который, согласно 41 статьѣ Пол. о нач. нар. учил., приглашаются лица въ помощь уѣзднымъ предводителямъ.

Ходатайства земствъ объ увеличеніи ихъ представительства въ училищныхъ совѣтахъ.

Хотя, какъ выше указано, члены отъ земства въ училищныхъ совѣтахъ и безъ того не вполнѣ пользуются предоставленными имъ закономъ правами, тѣмъ не менѣе какъ уѣздныя, такъ и Московское губернское, земскія собранія неоднократно возбуждали ходатайства объ усиленіи земскаго представительства въ училищныхъ совѣтахъ, а въ 1896 году—о введеніи въ составъ ихъ также и предсѣдателей управъ. Ходатайства по этому предмету были оставляемы безъ послѣдствій, при чемъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ циркуляромъ 9 Іюня 1899 года за № 31 поставило въ извѣстность губернскія земства, что представительство земствъ въ училищныхъ совѣтахъ достаточно обезпечено присутствіемъ въ нихъ предводителя дворянства и двухъ членовъ отъ земства и что участіе предсѣдателей управъ, не вызываемое дѣйствительной необходимостью, въ то же время могло бы отвлекать ихъ отъ прямыхъ ихъ обязанностей.

Не смотря на это въ засѣданіи 8 Декабря 1901 года губернское земское собраніе вновь возбудило предъ правительствомъ ходатайство о томъ, чтобы число членовъ уѣзднаго училищнаго совѣта, избираемыхъ

земскимъ собраніемъ, было увеличено до трехъ и чтобы предсѣдатель уѣздной земской управы входилъ по должности въ составъ уѣзднаго училищнаго совѣта. Въ своемъ докладѣ по настоящему вопросу губернская управа указывала на увеличеніе числа школъ со времени изданія Положенія о начальныхъ народныхъ училищахъ въ 1874 году, вызывающее необходимость въ увеличеніи и числа лицъ, наблюдающихъ за школами, которое между тѣмъ съ 1874 года остается неизмѣннымъ, при чемъ въ это число, не считая предсѣдателей, входятъ всего 2 — 3 лица, могущія располагать достаточнымъ временемъ для наблюденія за школами.

Означенное ходатайство было передано Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ на разсмотрѣніе Министерства Народнаго Просвѣщенія. Изъ поступавшихъ же въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ отзывовъ Министерства Народнаго Просвѣщенія по аналогичнымъ дѣламъ усматривается, что, по мнѣнію сего Министерства введеніе новыхъ членовъ отъ земства въ составъ училищныхъ совѣтовъ нарушило бы въ послѣднихъ равновѣсіе элементовъ выборнаго и правительственнаго, обезпечиваемое существующей организаціей училищныхъ совѣтовъ. При этомъ усиленіе выборнаго элемента въ ущербъ правительственному соотвѣтственно ослабило бы вліяніе правительства на ходъ дѣла народнаго образованія, которое по существу своему представляетъ интересъ государственный. По мнѣнію названнаго Министерства, введеніе въ составъ училищныхъ совѣтовъ новыхъ членовъ отъ земства, въ большинствѣ мало подготовленныхъ къ руководительству школами и обремененныхъ прямыми своими дѣлами, не можетъ быть цѣлесообразною мѣрою къ улучшенію руководительнаго педагогическаго надзора за школами.

Само собою разумѣется, что нельзя не признать основательности вышеприведенныхъ соображеній, такъ какъ и въ настоящее время нѣкоторые изъ училищныхъ совѣтовъ, хотя не Московской, но другихъ губерній, поддаваясь слишкомъ вліянію односторонняго воздѣйствія, уклоняются отъ правильнаго выполненія лежащихъ на нихъ обязанностей. Тѣмъ не менѣе ограниченность состава училищныхъ совѣтовъ служитъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ школьное дѣло особенно развито, значительнымъ препятствіемъ къ надзору за правильнымъ веденіемъ дѣла народнаго образованія. Особенно существенной потребностью является усиленіе

личнаго состава инспекціи народныхъ училищъ, такъ какъ въ настоящее время, вслѣдствіе обширности ввѣренныхъ имъ раіоновъ, инспектора не въ состояніи, иногда даже разъ въ годъ, посѣтить всѣ училища. При усиленіи ихъ состава представилась бы пожалуй возможность увеличенія безъ особаго ущерба для дѣла и представителей въ училищныхъ совѣтахъ отъ земствъ или, по крайней мѣрѣ, включенія въ составъ ихъ предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ управъ, какъ лицъ близко знакомыхъ съ положеніемъ дѣла народнаго образованія въ уѣздахъ, хотя уже и въ настоящее время въ семи изъ 13 уѣздовъ Московской губерніи предсѣдатели уѣздныхъ управъ состоятъ въ то же время и членами уѣздныхъ училищныхъ совѣтовъ по выбору земскихъ собраній.

Участіе земства въ завѣдываніи народнымъ образованіемъ.

Завѣдываніе дѣломъ народнаго образованія въ губернскомъ земствѣ сосредоточено въ учебномъ отдѣлѣ земской управы, во главѣ котораго стоитъ одинъ изъ ея членовъ *). Отдѣлъ образованъ изъ секретаря, получающаго 1.500 рублей жалованья, лица, завѣдующаго дѣлопроизводствомъ (840 руб.) и лица, завѣдующаго закупкою книгъ и пособій (1.200 руб.), при коемъ имѣется писецъ. Секретарь занимается преимущественно статистическими работами, дѣлопроизводитель — текущей перепиской, характеръ же дѣятельности завѣдующаго закупкою книгъ и пособій еще не опредѣлился, такъ какъ должность эта учреждена лишь въ 1903 году согласно постановленію губернскаго земскаго собранія 10-го Декабря 1902 года. Въ настоящее время лицо, занимающее означенную должность, разрабатываетъ вопросъ о покупкѣ книгъ и пособій уѣздными управами чрезъ посредство губернской и сей послѣднею для пополненія открываемыхъ ею библіотекъ, а также подлежащіе докладу земскому собранію вопросы о вечернихъ занятіяхъ для взрослыхъ и подростковъ и объ организаціи книжной торговли.

Общая разработка основныхъ вопросовъ народнаго образованія принадлежитъ губернской управѣ и состоящему при ней совѣщанію по вопросамъ народнаго образованія, учрежденному постановленіемъ губернскаго

*) Въ настоящее время обязанности эти лежатъ на Н. Н. Хмѣлевѣ, завѣдывающемъ также отдѣломъ экономическихъ мѣропріятій земства и оцѣночнымъ.

земскаго собранія 10-го Декабря 1891 года «для внесенія нѣкотораго единства въ мѣропріятія отдѣльныхъ земствъ по народному образованію и для выясненія условій дальнѣйшаго развитія этого дѣла». Совѣщаніе должно было образовываться на каждое трехлѣтіе подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства изъ уѣздныхъ предводителей дворянства, предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ управъ, 10 гласныхъ, избранныхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ,*) 3-хъ представителей отъ духовнаго вѣдомства, 4-хъ лицъ, по приглашенію совѣщанія,**) и губернской управы въ полномъ составѣ, всего слѣдовательно до 50 лицъ. Независимо отъ этого совѣщанія образована была впослѣдствіи изъ состава его еще подготовительная коммиссія для предварительнаго обсужденія подлежавшихъ разсмотрѣнію губернскаго земскаго собранія вопросовъ по народному образованію. Такая организація дѣла вызвала въ сессію 1899 года сильныя на него нападки, при чемъ указывалось какъ на ненормальный составъ совѣщанія, въ который губернская управа входила полностью и очевидно должна была имѣть преобладающее значеніе, такъ и на не вполнѣ удобный порядокъ, установленный управой, приглашеніемъ въ составъ подготовительной коммиссіи лицъ безъ избранія ихъ земскимъ собраніемъ, каковыя лица, не принадлежащія даже къ составу земскаго собранія, принимали, однако, участіе въ постановленіяхъ совѣщанія. Для устраненія этихъ неудобствъ предлагалось образованною земскимъ собраніемъ редакціонной коммиссіей, къ каковому предложенію присоединилась и губернская управа, избрать для предварительнаго разсмотрѣнія вопросовъ по народному образованію одну лишь коммиссію изъ 12 гласныхъ, которая вносила бы доклады свои непосредственно губернскому земскому собранію, упразднивъ вмѣстѣ съ тѣмъ какъ совѣщаніе, такъ и состоявшую при немъ подготовительную коммиссію. Въ засѣданіи 4 Марта 1899 года губернская управа, однако, отказалась отъ своего мнѣнія и потому предложеніе о замѣнѣ совѣщанія коммиссіей изъ 12 гласныхъ было отклонено, а такъ какъ образованіе этой коммис-

*) Въ настоящее время: Герье, Духовской, Зографъ, Кокошкинъ, Мазингъ, Мартыновъ, Муромцевъ, Пржевальскій, Ѳ. Самаринъ и Щепкинъ.

**) Вахтеровъ, Новицкій, Пузыревскій и С. Самаринъ.

сіи при сохраненіи совѣщанія имѣло бы послѣдствіемъ то ненормальное явленіе, что постановленія коммиссіи изъ гласныхъ перерѣшались бы совѣщаніемъ, при участіи лицъ, не облеченныхъ довѣріемъ земскаго собранія, при каковомъ условіи, по мнѣнію нѣкоторыхъ лицъ, мало нашлось бы гласныхъ, которые пожелали бы войти въ коммиссію, то окончательно постановлено оставить существующій порядокъ избранія подготовительной коммиссіи самимъ совѣщаніемъ. Коммиссія эта состоитъ въ настоящее время изъ 13 предводителей, 4 предсѣдателей управъ, 8 гласныхъ и трехъ лицъ по приглашенію коммиссіи.

Ни совѣщаніе, ни коммиссія какъ въ прежнемъ, такъ и въ настоящемъ составѣ, журналовъ не ведутъ и о дѣятельности ихъ можно судить лишь по печатнымъ докладамъ членовъ и докладамъ губернской управы, въ которые вносятся заключенія совѣщанія и коммиссіи. Изъ докладовъ этихъ видно, что на предварительное разсмотрѣніе коммиссіи и совѣщанія передаются всѣ, касающіеся народнаго образованія, вопросы общаго характера. Такъ въ 1902 году въ засѣданіяхъ 26 и 27 Марта совѣщаніе разсмотрѣло доклады коммиссіи: 1) о выработкѣ программы для собиранія матеріаловъ къ отчетамъ членовъ губернскаго училищнаго совѣта отъ земства, 2) о желательныхъ улучшеніяхъ въ дѣлѣ организаціи народныхъ чтеній, 3) о народныхъ, городскихъ и учительскихъ библіотекахъ, 4) о снабженіи училищъ книгами, пособіями и классными принадлежностями, 5) объ организаціи общеобразовательныхъ курсовъ для учителей, 6) о школьныхъ попечителяхъ, 7) о дополненіи правилъ участія губернскаго земства въ расходахъ по надзору за школами и др.

Сущность дѣятельности совѣщанія и коммиссіи заключается въ разработкѣ членами послѣдней отдѣльныхъ вопросовъ, по которымъ названные члены представляютъ иногда весьма обстоятельные доклады. Самое же совѣщаніе, а равно и коммиссія, по имѣющимся свѣдѣніямъ, собираются довольно рѣдко и далеко не въ полномъ составѣ, при чемъ, какъ было между прочимъ указано въ засѣданіи губернскаго земскаго собранія 2 Декабря 1902 года, составъ этотъ часто бываетъ случайнымъ и въ немъ иногда по численности преобладаютъ надъ земскимъ элементомъ лица приглашенныя. Такъ какъ управа почти всегда присо-

единяется къ заключеніямъ совѣщанія и коммиссіи, то въ дѣйствительности означенныя заключенія замѣняютъ доклады управы.

По поводу состава коммиссіи нельзя не замѣтить, что включеніе въ таковой лицъ, не только изъ числа членовъ совѣщанія, но и постороннихъ, не соотвѣтствуетъ и буквальному смыслу постановленія губернскаго собранія 4 Марта 1899 года, согласно коему коммиссія должна избираться изъ среды совѣщанія.

Нельзя также не обратить вниманія и на то, что, при существованіи наряду съ совѣщаніемъ подготовительной коммиссіи, всѣ вопросы народнаго образованія общаго характера безъ видимой надобности обсуждаются кромѣ управы еще въ двухъ совѣщательныхъ инстанціяхъ. Независимо отъ сего многочисленность состава совѣщанія (41 гласный), не соотвѣтствуя численному составу земскаго собранія, можетъ имѣть послѣдствіемъ давленіе на собраніе со стороны членовъ, входящихъ въ составъ совѣщанія и являющихся на собраніе уже съ готовымъ мнѣніемъ. Обстоятельство это является тѣмъ болѣе существеннымъ, что, кромѣ перечисленныхъ выше предметовъ, въ совѣщаніи обсуждаются предварительно всѣ общіе вопросы по направленію дѣла народнаго образованія.

Завѣдующіе хозяйственною частью училищъ.

Въ уѣздныхъ управахъ дѣла народнаго образованія обыкновенно состоятъ въ ближайшемъ вѣдѣніи предсѣдателей управъ, но разработка вопросовъ по этой части въ значительной степени перешла вмѣстѣ съ наблюденіемъ за школьнымъ дѣломъ въ руки лицъ и учрежденій, въ составъ земства въ сущности не входящихъ. Таковыми являются прежде всего, такъ называемые, завѣдующіе хозяйственной частью училищъ, дѣятельность которыхъ иногда, повидимому, заходитъ за предѣлы предоставленнаго имъ вѣдѣнія.

Вопросъ объ учрежденіи должности завѣдующихъ хозяйственною частью былъ возбужденъ еще въ 1891 году при организаціи особаго совѣщанія по предметамъ народнаго образованія, въ программу коего былъ между прочимъ включенъ вопросъ: «какъ лучше организовать и упорядочить общій надзоръ за земскими школами». Разработка этого вопроса была поручена подготовительной коммиссіею члену ея Ѳ. Самарину

и по разсмотрѣніи его въ коммиссіи, въ уѣздныхъ управахъ и училищныхъ совѣтахъ, а также въ совѣщаніи по вопросамъ народнаго образованія, означенный вопросъ былъ внесенъ, наконецъ, на разсмотрѣніе губернскаго земскаго собранія лишь въ сессію 1899 года.

Въ составленномъ по этому предмету докладѣ подготовительная коммиссія исходила изъ того положенія, что надзоръ за земскими школами поставленъ совершенно неудовлетворительно, школы осматриваются рѣдко, а иногда въ теченіи цѣлаго года остаются безъ всякаго надзора; экзамены также организованы неудовлетворительно. Главная причина такого ненормальнаго положенія вещей лежитъ въ недостаткѣ людей, которымъ могло бы быть поручено дѣло надзора за училищами, такъ какъ училищные совѣты, состоя изъ лицъ, обремененныхъ своими прямыми служебными обязанностями, не могутъ проявлять въ указанномъ отношеніи надлежащей дѣятельности; между тѣмъ съ расширеніемъ школьнаго дѣла все болѣе и болѣе ощущается потребность въ привлеченіи къ нему лицъ, которыя могли бы всецѣло посвятить себя таковому. Поэтому коммиссія остановилась на мысли пригласить въ управы особыхъ лицъ для завѣдыванія хозяйственною частью школьнаго дѣла, которыя, будучи вмѣстѣ съ тѣмъ приглашены въ помощь предводителю дворянства по ст. 41 Пол. о нач. нар. учил., обязаны были бы исполнять всѣ порученія училищнаго совѣта по надзору за земскими школами. Совмѣщеніемъ указанныхъ обязанностей въ одномъ лицѣ достигалось бы, по мнѣнію коммиссіи, взаимодѣйствіе между различными лицами и учрежденіями, вѣдающими земскими школами. Вмѣстѣ съ тѣмъ коммиссія полагала, что такъ какъ расходъ по содержанію особаго завѣдующаго хозяйственною частью для уѣздныхъ земствъ непосиленъ, то въ помощь имъ должно прійти губернское земство, заинтересованное въ правильной постановкѣ надзора за школами, въ виду значительныхъ расходовъ на нихъ, а также въ виду необходимости имѣть точныя свѣдѣнія о состояніи школьнаго дѣла, что представится возможнымъ лишь при условіи порученія означенной обязанности спеціальному лицу. Въ виду этого содѣйствіе губернскаго земства предполагалось поставить въ зависимость отъ выполненія въ данномъ уѣздѣ требованій, касающихся не только хозяйственной части, но и порядка ревизіи школъ и производства въ нихъ экзаменовъ, именно, чтобы школы по-

сѣщались не менѣе 2 разъ въ годъ, чтобы экзамены производились въ каждой школѣ отдѣльно, а не на сборныхъ пунктахъ, какъ это было до тѣхъ поръ, и чтобы ежегодно представлялся земскому собранію отчетъ о состояніи земскихъ школъ въ *учебно-воспитательномъ* отношеніи.

Предположенія коммиссіи были всецѣло одобрены только тремя уѣздными собраніями: Московскимъ *), Волоколамскимъ и Богородскимъ и четырьмя училищными совѣтами. Остальныя же земскія собранія, а также училищные совѣты, соглашаясь въ большинствѣ случаевъ въ принципѣ съ предположеніями коммиссіи, представили въ частности различныя возраженія. Изъ числа ихъ обращаетъ вниманіе совершенно справедливое возраженіе Рузскаго училищнаго совѣта, находившаго, что приглашеніе особаго завѣдующаго земскими школами ослабитъ дѣятельность училищныхъ совѣтовъ, которые будутъ въ своихъ сужденіяхъ руководствоваться мнѣніемъ означеннаго лица. Звенигородская уѣздная управа полагала, что лицомъ, завѣдующимъ хозяйственною частью и имѣющимъ надзоръ за педагогическою частью школъ, должно быть лицо выборное—членъ управы, а не лицо наемное, стоящее внѣ земскихъ интересовъ. Клинскій училищный совѣтъ указывалъ, что неудобно возлагать надзоръ за учебною частью на лицо, приглашенное по ст. 41 Пол. о нач. нар. учил., въ виду того, что лицо это лишено права дѣлать указанія и распоряженія по поводу замѣченныхъ имъ недостатковъ.

Возражая на сдѣланныя замѣчанія, подготовительная коммиссія, между прочимъ, указывала на затруднительность для управъ тѣхъ уѣздовъ, гдѣ школьное дѣло достигло значительнаго развитія, обойтись безъ помощи наемныхъ лицъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ коммиссія обращала вниманіе на недостатокъ на мѣстахъ людей, которымъ могло бы быть поручено наблюденіе за школами, почему представляется затруднительнымъ приглашеніе таковыхъ непосредственно предводителемъ по ст. 41 Пол. о нач. нар. учил. и совершенно невозможнымъ избирать ихъ земскимъ

*) При Московской земской управѣ должность завѣдующаго хозяйственною частью учреждена еще въ 1897 году.

собраніемъ, что, конечно, въ принципѣ представлялось бы болѣе желательнымъ. Возражая, наконецъ, на приведенное замѣчаніе Клинскаго училищнаго совѣта, коммиссія указывала, что изъ лицъ, приглашаемыхъ за плату для надзора за школами, имѣется въ виду создать не какихъ либо «земскихъ инспекторовъ», а только усилить училищные совѣты лицами, для которыхъ наблюденіе за начальными училищами составляло бы спеціальную служебную обязанность.

При разсмотрѣніи означеннаго предложенія, съ которымъ согласилась и губернская управа въ засѣданіи губернскаго земскаго собранія 29-го Января 1900 года, вновь указывалось на нежелательность поручать надзоръ за школами лицамъ, приглашеннымъ управою, а не избраннымъ собраніемъ. Было также не безъ основанія указано, что, обусловливая выдачу губернскимъ земствомъ пособія исполненіемъ извѣстныхъ требованій, предложеніе предоставляетъ губернскому земскому собранію возможность оказывать этимъ путемъ давленіе на уѣздныя земскія собранія и училищные совѣты. Возражая на это, предсѣдатель губернской управы заявилъ, что губернское земство, не пренебрегая своими обязанностями, не можетъ довольствоваться однимъ формальнымъ соотвѣтствіемъ расхода со смѣтною ассигновкою; нужна увѣренность, что при расходѣ губернскихъ суммъ будетъ достигнута та именно цѣль, ради которой суммы эти ассигнуются губернскимъ собраніемъ. Мнѣніе коммиссіи было принято, однако, большинствомъ только одного голоса (21 противъ 20). Обязательное содѣйствіе губернскаго земства въ дѣлѣ учрежденія должности завѣдующаго хозяйственною частью поставлено въ зависимость отъ исполненія уѣздными земствами упомянутыхъ выше условій, касающихся, какъ указано, порядка посѣщенія школъ ревизорами и производства экзаменовъ (производство послѣднихъ на сборныхъ пунктахъ допущено въ видѣ исключенія). При соблюденіи этихъ условій на счетъ губернскаго земства относится половина расхода по вознагражденію завѣдующихъ хозяйственною частью училищъ въ уѣздахъ. При этомъ въ постановленіи собранія выражено пожеланіе, чтобы названное лицо состояло членомъ училищнаго совѣта отъ земства или было приглашено въ помощь предводителю дворянства по ст. 41 Пол. о нач. нар. учил.

Это послѣднее добавленіе ясно указываетъ ту цѣль, къ которой

стремились лица, внесшія означенное предложеніе, т. е. желаніе именно создать особую земскую инспекцію начальныхъ училищъ, что совершенно ясно было высказано и въ докладѣ, представленномъ экстренному земскому собранію 1902 года отъ имени совѣщанія по народному образованію, по поводу предложенія объ измѣненіи правилъ установленныхъ для надзора за школами въ сессію 1899 г. Предложеніе это исходило отъ Рузскаго земства, желавшаго сохранить надзоръ за школами въ училищномъ совѣтѣ, какъ это и требуется закономъ. Противъ послѣдняго предложенія въ докладѣ приведены дословно нижеслѣдующія возраженія: «Не слѣдуетъ забывать, что къ совмѣщенію въ одномъ лицѣ хозяйственнаго завѣдыванія школами, съ участіемъ въ педагогическомъ надзорѣ за ними, пришлось прибѣгнуть, какъ къ единственной комбинаціи, которая бы давала возможность, въ предѣлахъ дѣйствующихъ узаконеній, приглашать платное лицо для занятій по школьному дѣлу. По существу та главная цѣль, которую имѣло въ виду губернское земство, издавая правила 29 Января 1900 года, заключалась именно въ правильной организаціи педагогическаго надзора. Въ правилахъ выдвинуто на первый планъ постановленіе о порядкѣ производства въ школахъ экзаменовъ и ревизіи и объ отчетности по школамъ; все остальное должно служить лишь *средствомъ* *) къ достиженію главной цѣли».

Правила 29 Января 1900 года, имѣвшія цѣлью, какъ и во многихъ другихъ случаяхъ, дать возможность губернскому земству регламентировать дѣятельность уѣздныхъ земствъ, встрѣтили, однако, сильное противодѣйствіе со стороны собранія и приняты, какъ выше сказано, большинствомъ лишь одного голоса, не безъ участія, разумѣется, въ большинствѣ гласныхъ отъ гор. Москвы, въ дѣйствительности въ нихъ не заинтересованныхъ. Такое противодѣйствіе, какъ оказалось, не лишено было основанія: въ томъ же году выяснилось, что объясненныя правила неудобны для нѣкоторыхъ уѣздовъ въ виду мѣстныхъ ихъ условій, на что и было обращено вниманіе въ засѣданіи губернскаго собранія 12 Декабря 1900 года по поводу возбужденнаго Рузскимъ уѣзднымъ земствомъ ходатайства о выдачѣ ему пособія не на наемъ завѣдующаго хозяй-

*) Курсивъ подлинника.

ственною частью, а на разъѣзды членовъ училищнаго совѣта при осмотрѣ школъ. При этомъ было указано, что большинство уѣздныхъ земствъ молчаливо отклонило вышеприведенныя правила, которыя примѣнены были лишь въ 4-хъ уѣздахъ, и что едва ли удобно въ виду этого оставить безъ пересмотра правила, прошедшія большинствомъ лишь одного голоса. Предложеніе управы объ отклоненіи означеннаго измѣненія дало поводъ гласному Зографу выразиться по поводу отношенія къ дѣлу губернской управы: «бактерія бюрократизма зашевелилась; оказывается, что лицу приглашенному извнѣ довѣряется больше, чѣмъ земскому мѣстному человѣку». Въ дальнѣйшемъ своемъ заключеніи тотъ же гласный указывалъ что «соединеніе педагогическаго и хозяйственнаго надзора, функцій смотрителя, архитектора, санитара и педагога предполагаетъ такихъ спеціалистовъ, которыхъ найти нельзя. Это будетъ новое добавленіе къ начальству надъ учителемъ, котораго и безъ того много». Тѣмъ не менѣе предложеніе объ измѣненіи правилъ было отклонено, хотя большинствомъ лишь 3 голосовъ (30 противъ 27), и затѣмъ, при обсужденіи дѣла въ засѣданіи земскаго собранія 2-го Декабря 1902 года, правила были вновь оставлены безъ измѣненія.

Ставя на первый планъ необходимость усиленія состава управъ лицомъ, которое могло бы спеціально заняться хозяйственною частью школъ, правила 29 Января 1900 года имѣли въ сущности, какъ указано выше, цѣлью и усиленіе вліянія земскихъ управъ на учебную часть путемъ совмѣщенія въ названномъ лицѣ какъ обязанностей по хозяйственной части, такъ и правъ, предоставляемыхъ ст. 41 Пол. о нач. нар. учил. Хотя лица, приглашенныя по упомянутой ст. 41 Пол. о нач. нар. учил., и не могутъ согласно закону дѣлать какихъ либо распоряженій въ посѣщаемыхъ ими училищахъ, а въ правѣ лишь сообщать о своихъ наблюденіяхъ предсѣдателю училищнаго совѣта, но на практикѣ это требованіе закона не всегда исполнялось и названныя лица, избранныя земскими собраніями или приглашенныя управами на должность завѣдующихъ хозяйственною частью училищъ, и явились именно «земскими инспекторами». Лишь въ одномъ изъ земствъ, учредившихъ у себя должность завѣдующаго хозяйственною частью училищъ, а именно Подольскомъ, должность эта, и то только въ 1903 году, замѣщена лицомъ

по выбору собранія, избраннымъ также и членомъ училищнаго совѣта отъ земства. До послѣдняго времени эту должность занималъ Касаткинъ (окончившій курсъ по естественному факультету и бывшій учитель сельско-хозяйственнаго училища). Въ остальныхъ уѣздахъ завѣдуютъ хозяйствомъ лица, приглашенныя управою по найму, а именно: въ Московской уѣздной управѣ—Жуковъ и Соколовъ (бывшіе учителя начальныхъ училищъ), въ Клинской—Лебедевъ (окончившій курсъ по естественному факультету) и Рубцовъ (бывшій инспекторъ народныхъ училищъ), въ Волоколамской—Машковъ (прослушавшій курсъ по естественному факультету) и въ Богородской—Добронравовъ (дѣйствительный статскій совѣтникъ, бывшій преподаватель). Всѣмъ названнымъ лицамъ, за исключеніемъ Соколова и Касаткина, предоставлены права по ст. 41 Пол. о нач. нар. училищ., но это не помѣшало послѣднему, какъ будетъ указано ниже, принимать дѣятельное участіе въ направленіи дѣла народнаго образованія въ школахъ.

Объясненное явленіе тѣмъ болѣе нежелательно, что завѣдующіе хозяйственною частью съ перваго раза получили преобладающее значеніе въ дѣлѣ руководства народнымъ образованіемъ, особенно тамъ, гдѣ управа менѣе дѣятельна въ этой области и гдѣ обширнѣе развилось школьное дѣло.

Нечего и говорить, что свѣдѣнія о положеніи школьнаго хозяйства управы получаютъ главнымъ образомъ отъ завѣдующаго хозяйствомъ и на представленныхъ имъ данныхъ основываютъ свои распоряженія. Независимо отъ этого завѣдующіе хозяйствомъ не остаются безъ вліянія на подборъ учебныхъ пособій, книгъ и вообще на все направленіе школьнаго дѣла. Такъ изъ данныхъ ревизіи усматривается, что завѣдующій хозяйственною частью училищъ Московскаго земства Жуковъ (б. учитель начальнаго училища), постоянно разъѣзжая по школамъ, разъясняетъ на мѣстахъ недоразумѣнія, возникающія по поводу распоряженій управы, производитъ разслѣдованія по жалобамъ на дѣйствія лицъ учительскаго персонала, выясняетъ необходимость ремонта въ той или другой школѣ, словесно докладываетъ предсѣдателю управы о состояніи школьнаго дѣла и составляетъ доклады и отчеты по вопросамъ народнаго образованія, очевидно вліяя и на выборъ учителей. Самъ бывшій учитель начальнаго

училища онъ въ настоящее время является какъ бы начальникомъ надъ учителями, что едва ли можно признать нормальнымъ. Другой завѣдующій Соколовъ занимается заготовкой и разсылкой книгъ, пособій и т. п. По словамъ инспектора народныхъ училищъ Московскаго уѣзда, Соколовъ оказываетъ вліяніе на выборъ учебниковъ. Завѣдывающій хозяйственною частью училищъ Волоколамскаго уѣзда, будучи весьма дѣятельнымъ, имѣетъ большое значеніе въ управѣ; въ 1903 году имъ сдѣлано 144 посѣщенія школъ, изъ коихъ 104 по хозяйственнымъ порученіямъ управы и 40 по порученію училищнаго совѣта.

Обсуждая положеніе школьнаго дѣла въ Клинскомъ уѣздѣ за 1902—3 г., ревизіонная коммиссія сочла нужнымъ обратить вниманіе на то, что лицо, приглашенное на должность завѣдующаго хозяйственной частью въ училищахъ (Лебедевъ), «значительную часть своего времени тратило на поѣздки въ уѣздъ на экзамены, по надзору за строительными работами, а также на переписку и т. п. занятія, не имѣющія прямой связи съ задачами, которыя имѣло въ виду земства, учреждая эту серьезную, общественную должность». При обсужденіи этого доклада въ земскомъ собраніи указывалось на необходимость частаго посѣщенія школъ, съ цѣлью установить близкую связь между преподавательскимъ персоналомъ и лицами, призванными завѣдывать школами: періодическіе пріѣзды опытнаго педагога будутъ интересны и поучительны для учителей.

Одностороннимъ направленіемъ въ особенности отличался завѣдывавшій до послѣдняго времени хозяйственною частью земскихъ училищъ въ Подольскомъ уѣздѣ Касаткинъ. Не будучи утвержденъ въ установленномъ порядкѣ въ правахъ по ст. 41 Пол. о нач. нар. учил., Касаткинъ тѣмъ не менѣе, объѣзжая училища, вмѣшивался въ учебную часть, поддерживая въ преподаваніи несоотвѣтственное программамъ направленіе. Законъ Божій онъ считалъ предметомъ второстепеннымъ и, по словамъ инспектора, пренебрежительно отзывался о церковномъ пѣніи. Характеръ дѣятельности Касаткина всего лучше опредѣляется вступительными словами представленнаго имъ управѣ обширнаго отчета о положеніи школьнаго дѣла въ Подольскомъ уѣздѣ за 1902—3 года, заимствованными изъ статьи Бунакова въ сборникѣ Шаховского: «Въ

основу народной школы должно быть положено свободное, самодѣятельное развитіе человѣческой личности, и такое развитіе нравственной личности человѣка можетъ успѣшно идти только въ свободной школѣ». Подвергая далѣе подробному разбору дѣятельность учителей народныхъ школъ по преподаванію русскаго языка, ариѳметики и естествовѣдѣнія, Касаткинъ ни слова не говоритъ ни о преподаваніи Закона Божія, ни объ обязанностяхъ учителей по религіозно-нравственному воспитанію дѣтей.

Помѣщеніе этого отчета управой въ докладѣ земскому собранію о положеніи различныхъ отраслей дѣятельности земства представляется прежде всего неправильнымъ съ формальной стороны, такъ какъ отчетъ этотъ составленъ не уполномоченнымъ на представленіе такихъ отчетовъ земскому собранію членомъ училищнаго совѣта отъ земства, а лицомъ, не имѣвшимъ даже правъ по ст. 41 Пол. о нач. нар. учил. и приглашеннымъ на службу земства по найму, лишь для завѣдыванія хозяйственной частью училищъ, о каковой въ отчетѣ ничего не говорится. Такой взглядъ раздѣлило и земское собраніе, признавъ, что отчетъ Касаткина не подлежалъ вовсе его разсмотрѣнію и могъ бы быть представленъ лишь училищному совѣту. Очевидно, что собранію не было сообщено, что Касаткинъ не имѣлъ и на это права, такъ какъ не былъ приглашенъ на основаніи ст. 41 Пол. о нач. нар. учил. въ помощь предводителю.

Школьные совѣты.

Для обсужденія вопросовъ объ устройствѣ библіотекъ, чтеній, снабженія школъ учебниками и другихъ нуждъ народнаго образованія нѣкоторыми уѣздными управами уже въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ устраиваются собранія учителей, по поводу которыхъ неоднократно возникала переписка между земскими учрежденіями—съ одной стороны и губернскимъ и учебнымъ начальствомъ—съ другой.

Въ Московской уѣздной управѣ установлены съѣзды учительскаго персонала въ первую субботу послѣ 15 числа каждаго мѣсяца для полученія жалованья, при чемъ, согласно постановленію собранія 1898 г., 5 поѣздокъ каждаго учителя въ годъ оплачиваются управою. Во время этихъ посѣщеній управы учителя и учительницы словесно докладываютъ предсѣдателю управы о нуждахъ школъ и получаютъ надлежащія указанія.

Этими же посѣщеніями управы они пользуются, чтобы получить необходимыя школьныя пособія и книги. На собраніяхъ этихъ иногда обсуждались разные вопросы, касающіеся учебнаго дѣла, какъ то вопросъ объ устройствѣ библіотекъ, о введеніи 4-го курса въ начальныхъ училищахъ и т. п. На незаконность упомянутыхъ собраній было обращено вниманіе директоромъ и инспекторомъ народныхъ училищъ (отношеніе инспектора на имя управы 30 Октября 1899 года № 831), но послѣдствій это заявленіе не имѣло. Въ настоящее время взглядъ учебнаго начальства на указанныя собранія, повидимому, измѣнился, такъ какъ инспекторъ народныхъ училищъ самъ пользуется ими для объясненій съ учителями. Собранія учителей установились также въ Волоколамской, Дмитровской, Подольской и Клинской управахъ. Ревизіонная коммиссія Клинскаго уѣзда, обращая вниманіе земскаго собранія сессіи 1903 года на ослабленіе дѣятельности земства по народному образованію, выразившееся въ уменьшеніи числа учащихся на 125, не смотря на увеличеніе числа школъ съ 59 до 65, каковое уменьшеніе училищный совѣтъ объяснялъ усиленіемъ церковно-приходскихъ школъ, указывала между прочимъ и на то, что учителя почти не приглашаются въ управу для обсужденія нуждъ школъ.

Такія собранія, несомнѣнно вліяющія на дѣло народнаго образованія, очевидно могли парализовать дѣятельность училищныхъ совѣтовъ, вѣдѣнію которыхъ это дѣло ввѣрено. Въ виду этого Дмитровскій училищный совѣтъ (засѣданіе 28 Іюня 1903 года) предложилъ учителямъ не отлучаться изъ школъ безъ разрѣшенія учебнаго начальства, а Подольской управѣ предложено губернаторомъ о возстановленіи нарушеннаго порядка (№№ 2.891 и 3.284—1903 года). Отъ остальныхъ управъ губернаторомъ въ то же время затребованы по этому предмету объясненія.

Отчасти, можетъ быть, эти затрудненія, частью же желаніе, наряду съ своими земскими инспекторами въ лицѣ такъ называемыхъ завѣдующихъ хозяйственной частью въ училищахъ, создать и свои училищные совѣты побудили земства нѣкоторыхъ уѣздовъ организовать школьные совѣты на прочномъ основаніи. Всего интереснѣе, что вопросъ объ этомъ поднятъ былъ земскимъ врачебнымъ персоналомъ. На съѣздѣ врачей 1902 года возбужденъ былъ вопросъ объ образованіи при управахъ для

обсужденія различныхъ отраслей школьнаго дѣла коммиссій изъ педагогическаго персонала съ участіемъ представителей врачебнаго персонала. Вопросъ этотъ былъ подвергнутъ обсужденію въ школьно-санитарной коммиссіи, а затѣмъ и въ санитарномъ совѣтѣ Дмитровскаго уѣзда, въ засѣданіи послѣдняго 25 Февраля 1903 года, на которомъ и рѣшено ходатайствовать передъ земскимъ собраніемъ объ учрежденіи при Дмитровской уѣздной земской управѣ учительскаго совѣта, какъ совѣщательнаго органа, при чемъ большинствомъ 14 противъ 9 голосовъ признано желательнымъ участіе въ немъ и представителей врачебнаго персонала, если въ этомъ смыслѣ выскажется совѣщаніе учительскаго персонала. Послѣдняя оговорка сдѣлана въ виду того, что присутствовавшій въ засѣданіи школьно-санитарной коммиссіи учитель Карандашевъ высказывался противъ такого участія. При обсужденіи же дѣла въ санитарномъ совѣтѣ было заявлено, что огромное большинство учительскаго персонала, на частномъ совѣщаніи, высказалось противъ участія врачей въ учительскомъ совѣтѣ. На это послѣдовало возраженіе, что мнѣніе санитарнаго совѣта должно быть основано на пользѣ дѣла и интересахъ населенія, а не исключительно на точкѣ зрѣнія ложно понятыхъ интересовъ той или другой корпораціи. Достойно замѣчанія, что въ засѣданіи коммиссіи возражалъ противъ обсужденія вопроса не состоящій даже ея членомъ агрономъ Шатерниковъ, доказывавшій, что починъ его возбужденія долженъ исходить отъ учителей и что поведеніе врачей въ этомъ дѣлѣ является безтактнымъ поступкомъ. Точно также Шатерниковъ возражалъ противъ участія врачей въ качествѣ постоянныхъ членовъ школьнаго совѣта, такъ какъ врачи будутъ оказывать своимъ мнѣніемъ воздѣйствіе на мнѣнія педагогическаго персонала, которому послѣдній легко поддается, какъ неопытный въ обсужденіи и проведеніи въ жизнь общественныхъ мѣропріятій. На это было высказано, что врачи, наблюдая за санитарнымъ состояніемъ школъ, встрѣчаются съ рядомъ ненормальностей въ ихъ педагогическомъ режимѣ и что педагогика настолько тѣсно связана съ гигіеной, что, пожалуй, составляетъ часть послѣдней.

Опираясь на постановленіе санитарнаго совѣта, предсѣдатель Дмитровской уѣздной земской управы Грушка 13 Сентября 1903 года внесъ въ существующее въ Московскомъ земствѣ совѣщаніе предсѣдателей зем-

скихъ управъ предположеніе объ учрежденіи при всѣхъ уѣздныхъ управахъ постоянныхъ совѣтовъ по дѣламъ народнаго образованія. При обсужденіи этого предложенія выяснилось, что такія совѣщанія, но безъ правильной организаціи, существуютъ уже въ нѣкоторыхъ уѣздахъ, а въ Подольскомъ уѣздѣ всѣ училища распредѣлены на 12 раіоновъ, изъ которыхъ каждый выбираетъ одного представителя для періодическаго, совмѣстнаго съ управой, обсужденія различныхъ вопросовъ народнаго образованія. Желательность коллегіальнаго учрежденія при уѣздныхъ управахъ для разработки и обсужденія вопросовъ народнаго образованія въ предѣлахъ участія, предоставленнаго въ этомъ дѣлѣ земскимъ учрежденіямъ, была признана большинствомъ 9 голосовъ противъ одного. Болѣе серьезное разногласіе возникло относительно того, кто долженъ взять на себя иниціативу въ возбужденіи вопроса объ организаціи такихъ учрежденій губернское или уѣздныя земскія собранія и большинствомъ шести голосовъ противъ четырехъ рѣшено было предоставить иниціативу послѣднимъ.

Въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ мысль объ учрежденіи новыхъ училищныхъ совѣтовъ была принята далеко не вездѣ сочувственно и лишь Московское, Клинское, Волоколамское и Дмитровское земства согласились устроить таковыя. Въ другихъ уѣздахъ вопросъ этотъ не былъ вовсе обсуждаемъ, а въ Подольскомъ отвергнутъ громаднымъ большинствомъ.

Московская уѣздная управа, внося докладъ по означенному предмету въ земское собраніе, указывала на необходимость учрежденія при управѣ, въ виду развившагося дѣла народнаго образованія, совѣщательнаго органа по дѣламъ народнаго образованія на подобіе существующихъ санитарнаго и экономическаго совѣтовъ, каковымъ органомъ, по мнѣнію управы, не могутъ быть избираемыя по ст. 105 Пол. зем. учр. земскія подготовительныя коммиссіи изъ гласныхъ. Въ составъ проектированнаго совѣщанія введено: 6 гласныхъ по выбору собранія, 12 учителей по назначенію управы, двое завѣдующихъ хозяйственною частью въ училищахъ и 6 попечителей школъ. Въ засѣданіе совѣта долженъ быть обязательно приглашаемъ инспекторъ народныхъ училищъ. Участіе законоучителей признавалось въ принципѣ желательнымъ, но устранено, какъ затруднительное, въ виду лежащихъ на нихъ обязанностей какъ служителяхъ церкви. Къ предмету вѣдомства совѣта отнесено «разсмотрѣніе вопросовъ по дѣламъ народнаго

образованія въ предѣлахъ компетенціи, предоставленной земству закономъ, а также и всѣ дѣла по вопросамъ народнаго образованія, которыя управа найдетъ нужнымъ внести на его предварительное разсмотрѣніе или разработку». Предсѣдатель и члены управы, участвуя въ засѣданіяхъ совѣта, рѣшающимъ голосомъ не пользуются и постановленія совѣта для управы не обязательны, но о всѣхъ случаяхъ разногласія съ совѣтомъ управа обязана доводить до свѣдѣнія земскаго собранія. Предсѣдатель собранія избирается изъ числа прибывшихъ въ засѣданіе гласныхъ, попечителей или состава управы. Для дѣйствительности собранія необходимо присутствіе предсѣдателя управы или лица, его заступающаго.

Подобный же проектъ съ нѣкоторыми видоизмѣненіями былъ одобренъ послѣдними Волоколамскимъ и Дмитровскимъ, земскими собраніями. *) Волоколамская уѣздная управа предлагала образовать совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя уѣзднаго училищнаго совѣта, въ составѣ двухъ членовъ отъ земства, предсѣдателя и двухъ членовъ уѣздной управы, четырехъ учителей по выбору ихъ товарищей, завѣдующаго хозяйственной частью училищъ и санитарнаго врача. Земское собраніе не приняло этого предложенія и, по предложенію предсѣдателя губернской управы Д. Н. Шипова (гласнаго Волоколамскаго земства), опредѣлило составъ совѣта изъ предсѣдателя и 6 членовъ по выбору земскаго собранія изъ его среды, 6 учителей или учительницъ по приглашенію управы, завѣдующаго хозяйственной частью училищъ и санитарнаго врача. Въ Клинскомъ земствѣ одобренъ проектъ совѣта безъ участія учителей. Въ не принятомъ Подольскимъ земскимъ собраніемъ докладѣ Подольской управы объ образованіи школьнаго совѣта указывалось, что «агенты земства по дѣлу народнаго образованія на мѣстахъ,—учителя, живя большую часть года внѣ общенія со своими товарищами по занятіямъ, должны имѣть связующее звено, которое регулировало бы ихъ дѣятельность, способствуя наибольшей ея производительности, и такимъ звеномъ должна являться управа».

Все вышеизложенное приводитъ къ заключенію о возникшемъ въ

---

*) Постановленія по этому предмету земскихъ собраній пріостановлены исполненіемъ губернаторомъ.

части Московскаго земства предположеніи образовать, при участіи учительскаго персонала, органы, подобные санитарнымъ совѣтамъ. Трудно, конечно, въ точности предусмотрѣть, въ какихъ именно формахъ могло бы выразиться вліяніе проектируемыхъ органовъ на дѣло начальнаго народнаго образованія, однако, можно до извѣстной степени предвидѣть, что новыя организаціи пріобрѣли бы по всей вѣроятности значительное вліяніе, помимо хозяйственной, также и на учебно-воспитательную часть, парализуя иногда дѣятельность не только училищныхъ совѣтовъ, попеченію которыхъ эта часть ввѣрена, но и самихъ земствъ. Хотя обращено было особое вниманіе управъ на то, чтобы въ докладахъ своихъ онѣ категорически отнесли къ вѣдомству совѣтовъ только вопросы, входящіе въ компетенцію земскихъ учрежденій, но на дѣлѣ весьма трудно провести точную грань въ этомъ отношеніи, что подтверждается и практикой упомянутыхъ выше завѣдующихъ хозяйственной частью въ училищахъ. То обстоятельство, что предложеніе объ организаціи училищныхъ совѣтовъ вышло изъ среды земскаго врачебнаго персонала, успѣвшаго уже отчасти сплотиться въ такую корпорацію, съ которой земствамъ приходится считаться, даетъ поводъ думать, что цѣлью этого предложенія было, между прочимъ, желаніе сплотить весь учительскій персоналъ въ такую же корпорацію, давать дѣятельности которой извѣстное направленіе могли бы врачи, какъ лица несомнѣнно болѣе развитыя, чѣмъ громадное большинство учителей. Весьма возможно, что желаніе избѣгнуть такого результата и побудило большую часть уѣздныхъ земствъ отложить предполагаемое нововведеніе.

Попечители начальныхъ училищъ.

Согласно ст. 3481 т. XI ч. I Св. Зак., земству предоставляется для ближайшаго завѣдыванія земскими начальными училищами избирать особыхъ попечителей и попечительницъ. Хотя въ настоящемъ составѣ попечителей земскихъ школъ Московской губерніи не мало лицъ, приносящихъ пользу дѣлу народнаго образованія какъ матеріальными пожертвованіями, такъ и личнымъ своимъ участіемъ въ попеченіи о школахъ, но, по общему отзыву, большинство попечителей не стоитъ на высотѣ своего положенія. Послѣднее особенно относится къ попечителямъ изъ крестьянской и вообще мало образованной среды, часто принимающимъ званіе

попечителя изъ честолюбивыхъ разсчетовъ, а между тѣмъ, за недостаткомъ другихъ лицъ, приходится прибѣгать и къ такому выбору. Благодаря этому и самое утвержденіе въ должности попечителей губернскимъ училищнымъ совѣтомъ носитъ часто формальный характеръ: изъ журналовъ названнаго совѣта за 1901—1903 г. г. не усматривается ни одного случая неутвержденія въ званіи попечителя лицъ, избранныхъ земскими собраніями, но и при этихъ условіяхъ нѣкоторая часть земскихъ школъ вовсе не имѣетъ попечителей за невозможностью подыскать для этой должности подходящихъ лицъ. По даннымъ 1901—2 г. г. не было попечителей въ 125 школахъ изъ общаго числа 816. Между тѣмъ, по мысли закона, званіе попечителя въ школьномъ дѣлѣ имѣетъ большое значеніе: попечители входятъ въ сношеніе по дѣламъ ввѣреннаго имъ училища съ инспекторомъ народныхъ училищъ, засѣдаютъ въ училищномъ совѣтѣ, подавая голосъ по дѣламъ своихъ училищъ, и вполнѣ отвѣтствуютъ за порядокъ въ ввѣренныхъ имъ училищахъ (ст. 13 и 14 Пол. о нач. нар. учил.).

Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ земскія управы пользуются услугами попечителей для производства хозяйственныхъ расходовъ, по наблюденію за постройкою и ремонтомъ зданій и т. д. Собственно матеріальную помощь школамъ даетъ лишь меньшинство попечителей: по даннымъ 1900—1 г. г., включая и лицъ, сдѣлавшихъ даже самыя мелкія пожертвованія, всего 263 изъ общаго числа попечителей.

По имѣющимся даннымъ, только въ Московскомъ уѣздномъ училищномъ совѣтѣ по иниціативѣ уѣздной управы возбужденъ вопросъ объ инструкціи для упомянутыхъ попечителей, составленіе коей поручено инспектору народныхъ училищъ. Въ томъ же совѣтѣ по журналу 12 Апрѣля 1903 года присвоенъ попечителямъ рѣшающій голосъ на экзаменахъ.

Между тѣмъ правильно постановленный институтъ школьныхъ попечителей могъ бы несомнѣнно принести большую пользу. Не говоря уже о матеріальной поддержкѣ, онъ могъ бы являться по отношенію къ земской управѣ именно тѣмъ близкимъ къ школѣ хозяйственнымъ органомъ, недостатокъ коего даетъ себя сильно чувствовать въ училищной организаціи и который выставленъ былъ въ доказательство необходимости

создать при управахъ спеціальныхъ агентовъ для удовлетворенія хозяйственныхъ потребностей школъ. При надлежащей постановкѣ такого хозяйственнаго органа было бы, конечно, болѣе обезпечено своевременное удовлетвореніе разныхъ мелкихъ нуждъ, имѣющихъ большое значеніе въ школьномъ дѣлѣ и иногда крайне стѣсняющихъ учебный персоналъ.

Вопросъ о поднятіи дѣятельности попечителей останавливалъ на себѣ вниманіе земства и, по разработкѣ его въ коммиссіи и совѣщаніи по вопросамъ народнаго образованія, губернскою управою былъ внесенъ въ земское собраніе докладъ объ организаціи попечительствъ при земскихъ школахъ, по каковому докладу губернское собраніе въ засѣданіи 2 Декабря 1902 года постановило возбудить предъ правительствомъ ходатайство о предоставленіи земскимъ собраніямъ учреждать, въ случаѣ надобности и возможности, коллегіальныя попечительства для завѣдыванія хозяйственною частью школъ, при чемъ въ составъ этихъ попечительствъ должны войти—попечитель, всѣ учащіе, мѣстные жители, по выбору земскаго собранія безъ имущественнаго ценза, выборные представители отъ селеній даннаго школьнаго района и сотрудники, избираемые самимъ попечительствомъ изъ мѣстныхъ обывателей безъ различія пола.

Не входя въ обсужденіе подробностей организаціи такихъ школьныхъ попечительствъ, можно казалось бы признать мысль о нихъ заслуживающей вниманія, если бы, разумѣется, не имѣлось въ виду этимъ путемъ продоставить вліяніе на ходъ дѣла лицамъ, съ земствомъ ничѣмъ не связаннымъ, кромѣ временнаго пребыванія въ данной мѣстности.

Участіе врачебнаго земскаго персонала въ дѣлѣ народнаго образованія.

Указанныя выше уклоненія отъ законнаго порядка земскихъ учрежденій по завѣдыванію народными училищами до сихъ поръ не вызвали, въ большинствѣ случаевъ, затрудненій въ отношеніяхъ этихъ учрежденій къ дирекціи и инспекторамъ народныхъ училищъ. Исключеніе представлялъ Подольскій уѣздъ, гдѣ инспекторъ народныхъ училищъ въ своемъ отчетѣ за 1902 годъ указывалъ на тенденціозную дѣятельность Подольской управы въ лицѣ ея предсѣдателя (члена училищнаго совѣта) и въ особенности завѣдывавшаго до послѣдняго времени хозяйственною частью школъ—Касаткина, стремившагося измѣнить установленную программу школьнаго преподаванія введеніемъ въ нее, съ ущербомъ для дѣла,

естественно-научнаго направленія. Не касаясь здѣсь существа разномыслія, возникшаго между инспекторомъ и названными лицами, можно указать лишь, что оно не могло бы имѣть мѣста, если бы Подольскій училищный совѣтъ дѣйствительно имѣлъ объединяющее и руководящее значеніе въ дѣлѣ начальнаго образованія, которое ему принадлежитъ по закону и котораго онъ между тѣмъ въ дѣйствительности не выказывалъ. Само собою разумѣется, что ненормальныя отношенія между представителями земской управы и инспекціей несомнѣнно должны вредно отзываться на постановкѣ учебно-воспитательнаго дѣла. Говоря о причинахъ, вызывающихъ такія отношенія, нельзя умолчать о той роли, которую стремится играть въ дѣлѣ завѣдыванія народными училищами учрежденіе, вовсе къ тому не призванное, именно земскій, преимущественно губернскій, врачебный персоналъ. Стремленіе это высказалось внѣшнимъ образомъ прежде всего въ учрежденіи при губернской управѣ такъ называемой школьно-санитарной коммиссіи, программа дѣятельности которой отличается неопредѣленностью и широтой, несоотвѣтствующей названію самого органа. Мысль о школьно-санитарной коммиссіи первоначально возникла на происходившемъ въ 1898 году XIV губернскомъ врачебномъ съѣздѣ, который, обсуждая докладъ секціи объ участіи врачей въ распространеніи гигіеническихъ знаній въ народѣ, призналъ нужнымъ избрать для этой цѣли изъ среды врачей особую коммиссію, на обязанность которой возложить: а) составленіе каталоговъ народныхъ, школьныхъ и учительскихъ библіотекъ; б) заботу о пополненіи вышеназванныхъ библіотекъ соотвѣтствующими изданіями по медицинѣ и гигіенѣ; в) снабженіе земскихъ врачей брошюрами и листками по медицинѣ и гигіенѣ для безплатной раздачи въ амбулаторіяхъ; г) помощь въ устройствѣ народныхъ чтеній въ городахъ и селеніяхъ; д) подборъ картинъ къ брошюрамъ, разрѣшеннымъ для народныхъ чтеній, и е) оцѣнку разсмотрѣнія рукописей, представляемыхъ на премію въ губернскую управу. Осуществленіе предположенія съѣзда объ учрежденіи школьно-санитарной коммиссіи принадлежитъ губернскому санитарному совѣту, который въ засѣданіи 16 Марта 1900 года, въ присутствіи губернской управы обсудивъ вопросъ объ опредѣленіи задачъ школьно-санитарной коммиссіи, постановилъ, что въ число послѣднихъ, кромѣ

намѣченныхъ XIV съѣздомъ врачей, должна входить разработка «всѣхъ вопросовъ школьной санитаріи». Въ томъ же засѣданіи губернскій санитарный совѣтъ избралъ членами школьно-санитарной коммиссіи девять врачей, въ каковомъ составѣ коммиссія и собиралась до послѣдняго времени при участіи въ нѣкоторыхъ случаяхъ и приглашенныхъ лицъ, преимущественно изъ числа служащихъ въ земствѣ санитарныхъ и другихъ врачей. Изъ обзора журналовъ школьно-санитарной коммиссіи за 1900—1902 г.г. видно, что предметами ея занятій за это время служили, главнымъ образомъ, разработка программы санитарнаго описанія школъ и связанныхъ съ нею вопросовъ, а также переизданіе брошюры «примѣрные планы школьныхъ зданій», что губернскимъ санитарнымъ совѣтомъ въ 1900 году поставлено на ближайшую очередь работъ коммиссіи. Независимо отъ этого въ позднѣйшихъ своихъ засѣданіяхъ коммиссія касалась также и другихъ болѣе общихъ вопросовъ, каковы предположенія объ организаціи коллекціи начальныхъ пособій для демонстраціи ихъ врачами при чтеніи для учителей лекцій по школьной гигіенѣ, объ изданіи сборника правительственныхъ распоряженій, постановленій земскихъ собраній и съѣздовъ врачей по школьно-санитарнымъ вопросамъ (2 Августа 1901 года), о возможности возбужденія ходатайства по поводу включенія земскихъ врачей въ составъ училищныхъ совѣтовъ (11 Іюля 1901 г.*), о желательности организаціи въ будущемъ Московскимъ городскимъ управленіемъ совмѣстно съ земствомъ съѣзда по школьно-санитарнымъ вопросамъ, съ устройствомъ во время этого съѣзда педагогической выставки, съ привлеченіемъ къ участію въ работахъ съѣзда учительскаго персонала и проч. (15 Октября 1902 года).

По примѣру губернскаго земства такія же школьно-санитарныя коммиссіи въ послѣднее время возникли и при нѣкоторыхъ изъ уѣздныхъ санитарныхъ совѣтовъ, при чемъ задачи этихъ коммиссій также совершенно неопредѣленны и повидимому допускаютъ самое широкое толкованіе, на что указываютъ, между прочимъ, приведенныя выше сужденія врачеб-

*) Это ходатайство коммиссія нашла впрочемъ преждевременнымъ, имѣя въ виду, что предсѣдателямъ училищныхъ совѣтовъ предоставляется и нынѣ право приглашать врачей въ засѣданія совѣтовъ.

наго персонала Дмитровскаго уѣзднаго земства о тѣсной связи школьнаго дѣла съ гигіеной, доходящія до такихъ крайностей, какъ признаніе педагогики частью гигіены. Нельзя разумѣется отрицать необходимость соблюдать при устройствѣ школъ и даже при содержаніи ихъ, насколько позволяютъ средства, требованія гигіены и санитаріи, но, къ сожалѣнію, дѣятельность вышеуказаннаго врачебнаго персонала этимъ не ограничивается, и въ нѣкоторыхъ случаяхъ онъ проявляетъ стремленіе взять руководство дѣломъ народнаго образованія въ свои руки. Такъ Волоколамскій санитарный совѣтъ образовалъ особый комитетъ для собранія и разсмотрѣнія матеріала, характеризующаго *бытовыя* и санитарныя условія жизни учителей въ уѣздѣ. Тотъ же совѣтъ, по случаю оставленія должности губернскимъ санитарнымъ врачемъ уѣзда Юрковскимъ, счелъ долгомъ засвидѣтельствовать о томъ, что Юрковскій въ короткое время своей службы много поработалъ въ дѣлѣ благоустройства медицины въ уѣздѣ, а особенно въ дѣлѣ лучшей постановки народнаго образованія и улучшенія быта учителей. Во вниманіе къ такому заявленію уѣздная управа возбудила ходатайство о присвоеніи одной изъ народныхъ библіотекъ имени Юрковскаго. Въ засѣданіяхъ Коломенскаго санитарнаго совѣта 15 Марта и 19 Апрѣля 1903 года санитарный врачъ Хабаровъ, заявляя объ отсутствіи санитарнаго и медицинскаго надзора въ церковно-приходскихъ школахъ, признаетъ необходимымъ установленіе надзора за ними со стороны участковыхъ врачей не только санитарнаго, но и общаго. Въ засѣданіи Можайскаго санитарнаго совѣта 11 Іюля 1903 года санитарный врачъ давалъ отчетъ о развитіи въ уѣздѣ образовательныхъ школьныхъ экскурсій въ Москву. Къ докладу Московской уѣздной управы по народному образованію за послѣдній годъ приложенъ очеркъ санитарнаго состоянія земскихъ школъ Московскаго уѣзда за 1901—2 годъ, составленный санитарнымъ врачемъ Лебедевымъ, при чемъ, въ числѣ тезисовъ, указано на желательность привлеченія учительскаго персонала къ обсужденію вопросовъ о выборѣ наиболѣе подходящихъ пунктовъ для школъ въ уѣздѣ, а также и всѣхъ другихъ вопросовъ спеціальнаго и мѣстнаго характера.

Не перечисляя всѣхъ подобныхъ, усматриваемыхъ преимущественно лишь за послѣднее время, случаевъ, указывающихъ на желаніе врачеб-

наго персонала руководить дѣломъ народнаго образованія, нельзя не замѣтить, что это желаніе высказывается почти исключительно подъ вліяніемъ санитарныхъ врачей, совершенно не подчиненныхъ уѣздному земству и назначаемыхъ губернской земской управой. Нельзя сказать, чтобы уѣздныя земства, за нѣкоторыми исключеніями, сочувствовали такому направленію дѣла, и едва ли оно не находитъ поддержку въ Московской губернской управѣ, стремящейся вообще, черезъ своихъ служащихъ, подчинить своему руководству все земское дѣло губерніи. Такъ губернская управа, сообщая циркуляромъ 28 Августа 1903 года за № 2117 уѣзднымъ управамъ о предстоящемъ губернскомъ съѣздѣ врачей, проситъ, въ виду того, что на съѣздѣ будутъ обсуждаться вопросы школьной санитаріи, командировать для участія въ немъ двухъ делегатовъ отъ учителей по ихъ выбору съ тѣмъ, чтобы земства дали средства на проѣздъ какъ этимъ делегатамъ, такъ и другимъ учителямъ, желающимъ быть на съѣздѣ. Вышеприведенныя мнѣнія нѣкоторыхъ санитарныхъ губернскихъ врачей о той роли, которую они призваны играть въ школьномъ дѣлѣ, даютъ полное основаніе думать, что и вопросы, такъ называемой, школьной санитаріи получатъ на съѣздѣ не соотвѣтственный заголовку широкій объемъ.

Такое направленіе дѣла едва ли соотвѣтствуетъ духу земскихъ учрежденій, требующему, чтобы руководство дѣломъ мѣстнаго хозяйственнаго управленія находилось въ рукахъ лицъ, связанныхъ съ мѣстностью и не являющихся въ ней временными пришельцами. Нечего и говорить, насколько этому не соотвѣтствуетъ соединеніе всѣхъ учителей въ одну корпорацію, съ правомъ выборнаго представительства, что не допустимо и съ точки зрѣнія закона.

III. Обезпеченность населенія школами.

Постепенное развитіе школьной сѣти и настоящее ея положеніе.

Неполнота статистическихъ данныхъ относительно народнаго образованія въ Московской губерніи не позволяетъ съ точностью указать на ходъ развитія его за все время существованія въ губерніи земскихъ учрежденій. Изданный земской управою въ 1892 г. къ двадцатипятилѣтію земства Московской губерніи обзоръ указываетъ, что въ 1842 году

числилась всего 41 сельская школа съ 712 учениками, въ 1867 году число ихъ приблизительно опредѣлилось уже въ 268 съ 9.411 учениками, при чемъ почти $^2/_3$ школъ были въ вѣдѣніи Министерства Государственныхъ Имуществъ, откуда можно заключить, что распредѣленіе школъ было крайне неравномѣрно и онѣ устраивались преимущественно въ селеніяхъ бывшихъ государственныхъ крестьянъ. По даннымъ того же обзора видно, что уже въ 1870 г. числилось 348 школъ (изъ нихъ 74 въ Серпуховскомъ уѣздѣ). но о числѣ учащихся свѣдѣнія имѣются лишь по 7 уѣздамъ изъ тринадцати, при чемъ число ихъ въ 176, т. е. почти въ половинѣ школъ, показано 6.648. Полныя свѣдѣнія относительно школъ, въ содержаніи которыхъ въ томъ или иномъ видѣ принимало участіе земство, имѣются лишь съ 1882—3 учебнаго года, за который показано 429 школъ съ 25.693 учащимися.

Дальнѣйшій ростъ числа земскихъ школъ и учащихся въ нихъ по губерніи выражается въ слѣдующихъ данныхъ:

Года.	Школы.	Учащіеся.
1883—4	445	27.117
1888—9	491	30.761
1893—4	544	36.945
1898—9	717	45.848
1901—2	816	51.593
1902—3	847	Свѣдѣній нѣтъ

Такимъ образомъ наибольшій приростъ школъ и числа учащихся наблюдается съ 1893—4 года, точнѣе, впрочемъ съ 1895—6 года, когда началось правильное осуществленіе сѣти народныхъ училищъ.

Обращаясь къ распредѣленію земскихъ училищъ по уѣздамъ, получимъ слѣдующія данныя за 1902—3 годъ относительно числа школъ и за 1901—2 годъ числа учащихся:

Уѣзды.	Число школъ.	Одна школа на число душъ сельскаго населенія.	Число учащихся.	На 1.000 душъ сельскаго населенія приходится учащихся.
Московскій	121	1.580	8.885	46
Богородскій*)	76	2.990	4.208	18
Бронницкій	68	2.030	5.241	38
Верейскій	52	1.080	2.378	41
Волоколамскій	57	1.530	4.163	48
Дмитровскій	91	1.410	4.204	32
Звенигородскій	56	1.590	2.978	33
Клинскій	65	1.880	4.488	36
Коломенскій	62	1.600	4.101	42
Можайскій	27	2.110	1.968	34
Подольскій	62	1.450	2.559	28
Рузскій	46	1.240	2.607	45
Серпуховскій	64	1.500	3.813	39
По губерніи	847	1.700	51.593	36

Данныя о сельскомъ населеніи за 1901—2 годъ и слѣдовательно процентъ учащихся по отношенію къ населенію разумѣется исчислены лишь приблизительно. За 1897—8 годъ, въ которомъ произведена была однодневная перепись населенія, на тысячу душъ приходилось 33 учащихся, тогда какъ въ 1885 году приходилось лишь 24 и въ 1892 году 28, слѣдовательно число учащихся растетъ не только абсолютно, но и быстрѣе чѣмъ приростъ населенія.

Изъ общаго числа учащихся въ 1901—2 году дѣвочекъ было около 35 процентовъ, тогда какъ въ 1892—3 году ихъ было только 27%, слѣдовательно особенно усиленно возрастаетъ за послѣднее время число ученицъ. Въ 1882—3 году ученицы составляли лишь 24% общаго числа учащихся.

Земскія школы не служатъ впрочемъ единственнымъ средствомъ для

*) Сравнительно небольшое количество земскихъ школъ въ Богородскомъ уѣздѣ объясняется во первыхъ значительнымъ числомъ въ немъ фабричныхъ школъ, во-вторыхъ большимъ количествомъ старообрядческаго населенія.

развитія начальнаго образованія; кромѣ ихъ въ 1901—2 году существовало около 500 школъ, не пользовавшихся пособіемъ земства, въ томъ числѣ 389 церковно-приходскихъ, 15 министерскихъ и около 100 школъ, содержимыхъ фабриками. За послѣднее время замѣчается также быстрое увеличеніе и неземскихъ школъ, при чемъ за шесть лѣтъ съ 1896 года число ихъ возросло съ 283 до 500, особенно благодаря дѣятельности Кирилло-Меѳодіевскаго братства, старательно работающаго на поприщѣ развитія церковно-приходскихъ школъ.

Постановленіе губернскаго земскаго собранія 8 — 10 Апрѣля 1896 года и вліяніе его на развитіе школьной сѣти.

Усиленное возрастаніе числа земскихъ школъ замѣчается съ 1896 года, когда въ засѣданіи губернскаго собранія 8—10 Апрѣля состоялось постановленіе по вопросу о мѣрахъ, необходимыхъ для осуществленія общедоступности начальнаго образованія, имѣвшее рѣшительное вліяніе на увеличеніе числа земскихъ школъ въ Московской губерніи. Означенное постановленіе имѣетъ особое значеніе еще и потому, что въ немъ осязательно высказаны установившіяся въ Московской губерніи отношенія между губернскимъ и уѣздными земствами, а также между губернскимъ земствомъ и городомъ Москвою, отношенія, возбудившія разногласія въ средѣ самаго земства и оживленную полемику въ литературѣ.

Обсужденіе мѣропріятій по осуществленію общедоступности начальнаго образованія въ Московской губерніи составляло одну изъ задачъ совѣщанія по вопросамъ народнаго образованія со времени его учрежденія въ 1891 г. Разработка вопроса была произведена состоящей при совѣщаніи коммиссіей при дѣятельномъ участіи бывшаго предсѣдателя губернской управы Наумова, послѣ чего докладъ губернской управы и коммиссіи, согласно постановленію губернскаго собранія 20-го Января 1895 года, былъ переданъ на разсмотрѣніе уѣздныхъ земскихъ собраній. Предположенія губернскаго земства, содержавшія, кромѣ плана развитія школьной сѣти, также и финансовый планъ для осуществленія намѣченныхъ мѣръ, не встрѣтили возраженій со стороны уѣздныхъ земствъ въ части, касающейся собственно сѣти, но были отвергнуты большинствомъ ихъ въ части, относящейся къ означенному финансовому плану. Желая взять въ свои руки всецѣло осуществленіе намѣченныхъ мѣропріятій, губернская управа полагала сосредоточить съ этой цѣлью въ

распоряженіи губернскаго земства всѣ суммы, взимавшіяся въ пользу земствъ съ фабрикъ, заводовъ и торгово-промышленныхъ заведеній, съ равномѣрнымъ затѣмъ распредѣленіемъ этихъ суммъ по всей губерніи. Такое распредѣленіе предполагалось дѣлать на такомъ основаніи, чтобы болѣе бѣдные уѣзды были уравнены по возможности въ средствахъ на народное образованіе съ уѣздами богатыми.

Не встрѣтивъ сочувствія подобнымъ предположеніямъ и отказавшись отъ объясненнаго финансоваго плана, губернская управа внесла на разсмотрѣніе собранія чрезвычайной сессіи 1896 года новый планъ школьной сѣти, вмѣстѣ съ спискомъ подлежащихъ къ открытію училищъ. Въ основаніе этого плана были положены выведенныя изъ статистическаго изслѣдованія, произведеннаго по нѣкоторымъ уѣздамъ, слѣдующія главныя начала. Школьный раіонъ долженъ быть установленъ съ такимъ соображеніемъ, чтобы самое дальнее селеніе отстояло не больше 3 верстъ отъ школы; на каждые 100 дворовъ предполагалось около 35 дѣтей требующихъ обученія; въ возрастѣ отъ 9 до 11 лѣтъ, нормальное число учащихся на одного учителя не должно превышать 45—60 человѣкъ; минимальное же число не должно быть менѣе 20 учениковъ. Расходъ на содержаніе школы съ раіономъ свыше 120 дворовъ предположенъ въ 360 руб. и для школы съ раіономъ въ 60—120 дворовъ въ 300 руб. При проектированіи сѣти приняты въ соображеніе всѣ существующія школы другихъ вѣдомствъ.

На основаніи этихъ данныхъ исчислено, что къ существовавшей въ то время 591 земской школѣ и 283 школамъ другихъ вѣдомствъ, для осуществленія общедоступности начальнаго образованія, должно быть добавлено еще 277 земскихъ школъ, изъ коихъ 186 съ 120 и болѣе дворами въ раіонѣ и 91 съ 60—120 дворами въ раіонѣ. При проектированіи финансоваго плана, управа исходила изъ того соображенія, что распредѣленіе доходности имуществъ, подлежащихъ земскому обложенію, по уѣздамъ весьма неравномѣрно. Вмѣстѣ съ тѣмъ по мѣрѣ того, какъ уменьшается доходность подлежащихъ обложенію имуществъ, увеличивается тягость платежей, падающихъ на землю, увеличивается % обложенія и уменьшается общая сумма собираемыхъ на удовлетвореніе земскихъ потребностей платежей. Губернское земство, по мысли управы, должно быть регулято-

ромъ, внося нѣкоторое равновѣсіе въ дѣло распредѣленія между уѣздами средствъ на удовлетвореніе потребностей населенія и хотя нѣсколько возстановляя нарушенную сложившимися историческими условіями жизни справедливость. Въ этомъ губернская управа видѣла одну изъ главнѣйшихъ задачъ губернскихъ земскихъ учрежденій.

Мѣстностямъ, которыя, вслѣдствіе высокаго напряженія платежной способности населенія, не могутъ своими средствами осуществить общедоступности начальнаго обученія, губернское земство обязано придти на помощь. Пособіемъ могутъ воспользоваться, по мнѣнію управы, тѣ земства, % обложенія которыхъ не менѣе средняго въ губерніи (10, 8%), къ каковымъ уѣздамъ относятся: Волоколамскій, Дмитровскій, Звенигородскій, Клинскій, Можайскій и Рузскій. Пособіе губернскаго земства предположено оказывать въ размѣрѣ не болѣе 80% исчисленнаго выше общаго расхода (не болѣе 288 руб. на школу съ раіономъ въ 120 и болѣе дворовъ и 240 руб. съ меньшимъ раіономъ *), такъ какъ принятіе всего содержанія училищъ на счетъ губернскаго земства, по мнѣнію управы, могло бы вызвать ослабленіе самодѣятельности уѣздныхъ земствъ и недостаточную заботливость съ ихъ стороны о своихъ училищахъ. На школы всѣхъ безъ исключенія уѣздовъ предположена обычная приплата учителямъ и законоучителямъ въ размѣрѣ 180 рублей. Признавъ затѣмъ, что уѣзды Верейскій и Подольскій, въ виду ихъ финансоваго положенія, также имѣютъ право на пособіе, если построятъ первый—2, а второй—5 училищъ, губернская управа исчислила ежегодный расходъ по содержанію проектированныхъ училищъ въ 127.740 руб., изъ коихъ 41.964 руб. изъ уѣздныхъ и 85.776 руб. изъ губернскихъ средствъ. Пособіямъ губернскаго земства предположено присвоить названіе: «пособія имени Дмитрія Алексѣевича Наумова».

При обсужденіи настоящаго дѣла въ засѣданіи земскаго собранія 8—10 Апрѣля 1896 года гласный Шаховской возбудилъ вопросъ о томъ, почему въ число мѣстностей, гдѣ предполагается обезпечить общедоступность начальнаго обученія, не включена Москва, въ которой

*) Различіе между этими двумя категоріями школъ было уничтожено въ 1900 году (постановленіе 14 Января).

ежегодно отказывается въ пріемѣ до 3 тыс. дѣтей. При этомъ какъ Шаховской, такъ и гласный Сумбулъ напомнили, что Московское земство взимаетъ сборъ съ Москвы, а ей за это ничего не даетъ. Къ этому гласный Шаховской добавилъ, что расходы на увеличеніе школъ должны въ $^3/_4$ пасть на счетъ Москвы, и вмѣстѣ съ тѣмъ возбудилъ вопросъ, насколько будетъ увеличено обложеніе въ пользу губернскаго земства для осуществленія разсматриваемаго проекта, и насколько правильно расходовать средства, получаемыя съ города Москвы, на потребности въ бѣднѣйшихъ уѣздахъ.

Возражая на эти заявленія, предсѣдатель губернской управы, между прочимъ, повторилъ мысль, выраженную въ докладѣ управы, о томъ, что губернское земство должно быть извѣстнаго рода регуляторомъ и направлять средства, которыя притекаютъ къ нему отъ всѣхъ уѣздныхъ земствъ, въ тѣ мѣстности, гдѣ потребности не могутъ быть удовлетворены мѣстными источниками, при чемъ расходы предполагается производить изъ общей кассы на началахъ взаимопомощи. Вмѣстѣ съ тѣмъ предсѣдатель управы указалъ, что осуществленіе проекта по всей вѣроятности не вызоветъ повышенія % обложенія. Къ этому гласный Оленинъ добавилъ, что заявленіе о неправильномъ расходованіи средствъ, получаемыхъ съ города Москвы, не заслуживаетъ уваженія, потому что на томъ же основаніи въ уѣздныхъ собраніяхъ крупные владѣльцы могли бы заявлять, что они платятъ больше другихъ, а не получаютъ ничего. Гласный же Кашаевъ полагалъ, что утвержденіе, будто Москва ничего не получаетъ отъ земства, невѣрно, такъ какъ, напримѣръ, въ Москву ведутъ всѣ содержимые земствомъ пути сообщенія.

Не смотря на полную основательность вышеприведеннаго возраженія гласныхъ отъ г. Москвы, тѣмъ болѣе справедливаго, что въ Москвѣ земское обложеніе достигло крайняго предѣла, такъ какъ оно опредѣляется по оцѣнкѣ, приблизительно соотвѣтствующей дѣйствительной стоимости недвижимостей, тогда какъ обложеніе земли основано на крайне низкой оцѣнкѣ, составленной около 35 лѣтъ тому назадъ, губернское собраніе большинствомъ голосовъ согласилось съ приведенными выше предположеніями управы. Согласно постановленію собранія, всякія отступленія отъ проектированной губернской управой сѣти, предположенныя уѣздными земствами, должны

быть представляемы на усмотрѣніе губернскаго земскаго собранія; вмѣстѣ съ тѣмъ для сохраненія права на пособіе отъ губернскаго земства уѣздныя земства ни въ какомъ случаѣ не могутъ уменьшать число училищъ, содержимыхъ на уѣздныя средства.

Впослѣдствіи, съ цѣлью ускоренія осуществленія плана школьной сѣти, губернское земское собраніе постановило выдавать на постройку школъ, помимо установленныхъ на этотъ предметъ пособій и ссудъ, еще дополнительныя ссуды по усмотрѣнію собранія (постановленія 23 Января 1898 г., 6 Марта 1899 г. и 9 Декабря 1900 г.).

При осуществленіи упомянутаго выше плана сѣти, составленнаго главнымъ образомъ на основаніи теоретическихъ соображеній, послѣдній разумѣется пришлось видоизмѣнить по разнымъ причинамъ въ виду открытія церковно-приходскихъ и другихъ школъ, что, впрочемъ, предвидѣла и губернская управа. Поэтому въ засѣданіи 9 Декабря 1900 года губернское собраніе поручило управѣ пересмотрѣть школьную сѣть по соглашенію съ уѣздными управами. Работа эта закончена губернской управой только въ текущемъ году.

По поводу упомянутаго измѣненія плана школьной сѣти, благодаря постройкѣ церковно-приходскихъ школъ, нельзя не пожалѣть, что при устройствѣ школъ одного типа не всегда сообразуются съ наличностью другихъ школъ въ данной мѣстности. Такое явленіе нельзя признать нормальнымъ, и оно служитъ проявленіемъ того отсутствія единства въ дѣлѣ начальнаго образованія, на которое было уже обращено вниманіе Государственнымъ Совѣтомъ въ засѣданіи 18 Января 1902 года, когда Совѣтъ указалъ между прочимъ на то, что часто въ одномъ селеніи имѣются школы церковно-приходская и земская въ то время, какъ въ другихъ селеніяхъ никакихъ школъ не имѣется*)

Благодаря указаннымъ мѣропріятіямъ губернскаго земства къ 1902 году было построено уже 206 новыхъ школъ, но для осуществленія общедоступности начальнаго образованія оказалось нужнымъ выстроить еще 122, т. е. на 51 больше, чѣмъ первоначально предполагалось (277).

---

*) Въ связи съ этимъ Государственнымъ Совѣтомъ было поручено подлежащимъ вѣдомствамъ войти въ обсужденіе вопроса объ объединеніи школъ.

По послѣднимъ разсчетамъ губернской управы, въ виду открытія новыхъ школъ въ 1902 и 1903 г.г., въ настоящее время для достиженія той же цѣли остается открыть еще около 86 школъ, которыя распредѣляются по уѣздамъ слѣдующимъ образомъ:

Уѣзды.	Число подлежащихъ открытію школъ.	Уѣзды.	Число подлежащихъ открытію школъ.
Богородскій	9	Коломенскій	1
Бронницкій	5	Можайскій	11
Верейскій	1	Московскій	1
Волоколамскій	17	Подольскій	1
Дмитровскій	3	Рузскій	5
Звенигородскій	8	Серпуховскій	9
Клинскій	15		
		Всего.	86

Разсчетъ этотъ едва ли, однако, вполнѣ правиленъ, такъ какъ изъ приведенной въ началѣ главы таблицы, показывающей отношеніе числа учащихся къ населенію, видно, напримѣръ, что Волоколамскій уѣздъ представляется и теперь наиболѣе обезпеченнымъ въ отношеніи начальнаго образованія, а между тѣмъ въ немъ предполагается открыть вновь наибольшее число училищъ.

Само собою разумѣется что дѣло постройки школъ никогда не можетъ считаться вполнѣ завершеннымъ, такъ какъ съ увеличеніемъ населенія будутъ требоваться новыя школы или расширеніе существующихъ.

При проектированіи устройства новыхъ школъ имѣлось въ виду сдѣлать ихъ по возможности доступными населенію установленіемъ наибольшаго разстоянія каждаго селенія отъ школы въ 3 версты. Въ настоящее время еще около 80 школъ неудовлетворяютъ этому требованію, при чемъ, однако, разстояніе школы отъ обслуживаемаго ею селенія нигдѣ не превышаетъ 5 верстъ. Распредѣляются эти школы по уѣздамъ слѣдующимъ образомъ:

Уѣзды.		Уѣзды.	
Богородскій	5	Коломенскій	2
Бронницкій	5	Можайскій	9
Верейскій	7	Московскій	2
Волоколамскій	2	Подольскій	7
Дмитровскій	16	Рузскій	5
Звенигородскій	7	Серпуховскій	7
Клинскій	6		
		Всего	80

Указанныя данныя опять таки поневолѣ обращаютъ вниманіе, почему въ Волоколамскомъ уѣздѣ, гдѣ, повидимому, и условія близости школъ отъ обслуживаемыхъ ими селеній всего болѣе соблюдены, предполагается построить наибольшее число школъ, тогда какъ наименѣе выгодно поставленный какъ по близости школъ, такъ и въ процентномъ отношеніи учащихся къ сельскому населенію, Дмитровскій уѣздъ предполагается снабдить лишь двумя новыми школами.

Впрочемъ и трехверстное разстояніе отъ школы, принятое губернскимъ собраніемъ за нормальное, какъ показываетъ практика, уже вліяетъ на посѣщаемость училища и болѣе всего въ отношеніи дѣвочекъ, особенно если по качеству дороги сообщеніе по ней не всегда удобно.

Препятствіемъ къ достаточно быстрому осуществленію общедоступности образованія является главнымъ образомъ то обстоятельство, что въ большинствѣ уѣздовъ земство, въ виду своего финансоваго положенія, при постройкѣ школъ поставлено въ зависимость отъ согласія на участіе въ оной сельскихъ обществъ, добиться котораго не всегда удается *),

*) Самостоятельно строитъ школьныя зданія только Московское уѣздное земство и отчасти Волоколамское, которому сельскія общества возмѣщаютъ расходы по постройкѣ.

тѣмъ болѣе, что выдаваемыя губернскимъ земствомъ ссуды и пособія на постройку иногда оказываются недостаточными. Кромѣ того въ дѣлѣ осуществленія школьной сѣти уѣздныя земства, какъ видно изъ изложеннаго, постановлены подъ извѣстный контроль губернскаго земства, безъ разрѣшенія котораго не могутъ быть допускаемы отступленія отъ намѣченной сѣти. Хотя относительно допустимости этихъ отступленій, казалось лучшимъ судьей было бы уѣздное земство, тѣмъ не менѣе бываютъ случаи, когда губернской управой возбуждается вопросъ о нецѣлесообразности постройки школы въ предположенномъ уѣзднымъ земствомъ пунктѣ. Такъ губернскимъ собраніемъ сессіи 1897 года, по докладу управы, устройство школы въ селѣ Константиновѣ Подольскаго уѣзда было разрѣшено только условно, а вопросъ объ открытіи Шульгинской школы Рузскаго уѣзда былъ оставленъ открытымъ впредь до представленія уѣздною управою надлежащихъ свѣдѣній, доказывающихъ дѣйствительную цѣлесообразность предположеній указаннаго земскаго собранія. Въ 1900 г. губернская управа точно также не соглашалась на перенесеніе, по ходатайству Можайскаго земства, пункта школьной сѣти изъ дер. Липовки въ сельцо Каржень, впредь до представленія свѣдѣній о томъ, въ какой мѣрѣ будетъ обезпечена доступность обученія тѣмъ селеніямъ, которыя при измѣненіи сѣти, повидимому, остаются внѣ школьныхъ раіоновъ, но губернскимъ собраніемъ означенное ходатайство было удовлетворено.

Такіе случаи представляются тѣмъ болѣе мало умѣстными, что заключеніе губернской управы основывается иногда на данныхъ, собираемыхъ ея агентами, мнѣнію которыхъ придается большій вѣсъ, чѣмъ мнѣнію уѣзднаго земскаго собранія. Наконецъ, принятое Московскимъ губернскимъ земскимъ собраніемъ правило давать деньги на устройство и содержаніе школъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда часть расходовъ на этотъ предметъ дается и уѣздными земствами, можетъ вести къ тому, что послѣднія, желая получить въ большемъ размѣрѣ субсидію отъ губернскаго земства, увеличиваютъ иногда расходы на школы въ ущербъ другимъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ болѣе неотложнымъ потребностямъ.

Постройка и ремонтъ школъ.

Собственныя и наемныя помѣщенія земскихъ школъ въ 1901—1902 г. распредѣлялись по уѣздамъ слѣдующимъ образомъ:

Уѣзды.	Помѣщенія.			
	Собственныя.	Наемныя.	Даровыя отъ попечителей и другихъ лицъ.	ВСЕГО.
Московскій	50	60	8	118
Богородскій	53	6	12	71
Бронницкій	62	2	4	68
Верейскій	21	25	2	48
Волоколамскій	56	—	1	57
Дмитровскій	83	1	6	90
Звенигородскій	54	—	2	56
Клинскій	56	2	1	59
Коломенскій	47	9	6	62
Можайскій	26	—	1	27
Подольскій *)	45	3	1	49
Рузскій	39	5	2	46
Серпуховскій	53	4	6	63
Итого . . .	645	117	52	814*)

Изъ приведенной таблицы видно, что въ 1901—2 году около 79% земскихъ школъ помѣщались въ собственныхъ зданіяхъ.

Обезпеченію земскихъ школъ собственными помѣщеніями въ значительной степени способствовали утвержденныя губернскимъ земскимъ собраніемъ въ засѣданіи 28 Ноября 1895 года «обязательныя правила для постройки школьныхъ зданій съ пособіемъ и ссудою губернскаго земства». Правила эти содержатъ весьма подробныя указанія о сооруженіи школьныхъ зданій. Зданія школъ могутъ быть каменныя, глинобитныя и деревянныя не менѣе, чѣмъ изъ 4 комнатъ: класса, раздѣвальни, комнаты учителя и кухни; классная комната внутри не должна быть менѣе 13 аршинъ длины и $9^1/_2$ аршинъ ширины; высота ея при 8 аршинахъ глубины не должна быть менѣе $4^1/_2$ аршинъ, а при $9^1/_2$ аршинахъ глубины—не менѣе 5 аршинъ; она должна быть построена съ такимъ разсчетомъ, чтобы на каждаго ученика приходилось не менѣе 2 кв. арш. пола; освѣщеніе класса должно быть слѣва отъ учениковъ и по преимуществу съ южной стороны; при глубинѣ класса болѣе 8 арш. или затруднительности, по мѣстнымъ условіямъ, доступа свѣта допускается дополнительное освѣщеніе сзади или справа; во всякомъ случаѣ дополнительное освѣщеніе можетъ быть устраиваемо не иначе, какъ по особому каждый

*) По двумъ школамъ нѣтъ свѣдѣній.

разъ постановленію губернской управы, основанному на заключеніи мѣстныхъ санитарныхъ совѣтовъ; отношеніе свѣтовой поверхности къ площади пола должно быть не менѣе какъ 1 къ 7, а за вычетомъ переплетовъ—какъ 1 къ 8; въ каменныхъ и глинобитныхъ зданіяхъ отношеніе свѣтовой поверхности къ площади пола должно быть 1 къ 6; печи должны быть голландскія, съ вытяжками внизу и вверху; въ каждомъ классѣ устраиваются 1, 2 или 3 откидныхъ форточки въ 1/8 величины рамы; раздѣвальня должна быть теплая, свѣтлая и хорошо вентилируемая, размѣромъ не менѣе 1/2 кв. арш. на ученика; отхожее мѣсто, если оно не теплое, должно быть соединено съ помѣщеніемъ школы свѣтлыми сѣнями или крытою галлереею не менѣе 2 саж. длины и должно имѣть два свѣтлыхъ отдѣленія; квартира учителя должна состоять не менѣе какъ изъ комнаты и кухни, и площадь ея не должна быть менѣе 72 кв. арш.; для ночлега учениковъ должно быть устроено особое помѣщеніе съ тѣмъ, чтобы на каждаго ночующаго приходилось не менѣе 1 куб. саж. воздуха. Кромѣ того мѣсто подъ постройку предварительно осматривается врачемъ, которымъ и дается заключеніе о пригодности или непригодности его съ санитарной точки зрѣнія.

Согласно этимъ правиламъ, губернскою управою, по порученію собранія, были изданы въ 1898 году и разосланы въ уѣздныя управы нормальные планы для школьныхъ построекъ, которые въ 1902 г. были переизданы сообразно съ трехлѣтней практикой примѣненія ихъ и отзывами уѣздныхъ управъ. Разсылая эти планы въ уѣздныя управы, губернская управа указала, что они являются только примѣрными, почему и не исключаютъ составленія уѣздными земствами какихъ либо варіантовъ и не устраняютъ необходимости разсмотрѣнія плановъ уѣздными санитарными совѣтами или санитарнымъ врачемъ. Къ планамъ приложены надлежащія поясненія и расцѣнка матеріаловъ на единицу работъ, двѣ смѣты (на каменное и деревянное зданіе) и размѣры школьныхъ столовъ.

При соблюденіи приведенныхъ выше правилъ уѣздныя земства и, за поручительствомъ послѣднихъ, волостныя и сельскія общества могутъ получать ссуды и безвозвратныя пособія на постройку, перестройку, ремонтъ и расширеніе школьныхъ зданій на нижеслѣдующихъ условіяхъ *).

*) По постановленію 2 Декабря 1902 г. правила о ссудахъ и пособіяхъ распространены на постройку городскихъ школъ.

Ссуды и пособія на постройку школьныхъ зданій выдаются лишь при условіи участія въ содержаніи ихъ уѣзднаго земства и лишь для зданій, подъ которыя спеціально отведена земля; зданіе должно вмѣщать не менѣе 40 и не болѣе 150 учениковъ; ссуды изъ особаго фонда выдаются въ размѣрѣ: 1.000 руб. на школу въ 40 — 60 учениковъ, 1.500 руб.—на школу въ 61—80 учениковъ, 2.000 руб.—на школу въ 81 до 100 учениковъ и 2.500 руб.—на школу въ 101—150 учениковъ. Безвозвратныя пособія выдаются въ размѣрѣ 500 руб. независимо отъ размѣра школы. Въ случаѣ устройства ночлежнаго пріюта выдается дополнительная ссуда въ 300 руб. Актъ осмотра выстроенной школы долженъ быть представленъ въ губернскую управу и черезъ 10 лѣтъ по ея постройкѣ при содѣйствіи губернскаго земства, по ходатайству уѣзднаго земскаго собранія, губернскимъ земствомъ можетъ быть выдана ссуда на ремонтъ зданія въ размѣрѣ половинной стоимости ремонта, но не свыше 500 руб.; на перестройку можетъ быть выдана ссуда до 1.000 руб., черезъ 20 лѣтъ послѣ постройки школьнаго зданія и столько же на расширеніе школьнаго помѣщенія. Независимо отъ сего, какъ было уже указано, согласно постановленію 23 Января 1898 г. отъ губернскаго земскаго собранія зависитъ выдача еще дополнительныхъ ссудъ по своему усмотрѣнію, при чемъ всѣ ссуды, если онѣ назначаются не изъ спеціальныхъ капиталовъ, даются безпроцентно, съ разсрочкой на 10 лѣтъ.

За послѣднее десятилѣтіе безвозвратныхъ пособій и ссудъ было выдано губернскимъ земствамъ:

Годы.	Ссуды:		Пособія.
	изъ особаго фонда.	изъ другихъ капиталовъ.	
1893	15.972	»	22.150
1894	12.950	»	10.889
1895	9.143	»	7.250
1896	7.807	»	4.900
1897	21.784	»	20.200
1898	28.769	»	16.137
1899*)	59.167	110.450	35.700
1900	15.450	18.100	10.500
1901	17.750	19.200	8.239
1902	19.930	16.250	14.000

*) Съ 1899 г., согласно постановленію губернскаго собранія 6 Марта, дополнительныя ссуды стали выдаваться изъ запаснаго капитала. Значительный размѣръ

Независимо отъ сего на перестройку школьныхъ зданій обращаются, согласно постановленіямъ губернскаго земскаго собранія 15 Января и 12 Декабря 1900 г., проценты съ пожертвованныхъ на нужды народнаго образованія капиталовъ Никольскаго (26.200 руб.) и Иванова (5.000 руб.). Распредѣленіе этихъ процентовъ производится по соглашенію губернской управы съ совѣщаніемъ предсѣдателей уѣздныхъ управъ.

Изъ обозрѣнія дѣлъ Московской губернской управы о ссудахъ и пособіяхъ на постройку и ремонтъ школьныхъ зданій усматривается, что всѣ ходатайства по этому предмету за послѣдніе годы удовлетворялись. Замѣченъ только одинъ случай возвращенія плана для переставленія (по Абрамовской школѣ Рузскаго уѣзда въ 1901 г.). При ходатайствахъ о ссудахъ и пособіяхъ представляются, кромѣ плановъ, приговоры сельскихъ обществъ, принимающихъ на себя постройку, а иногда и содержаніе школъ, требованіе же о представленіи въ губернскую управу акта осмотра выстроеннаго зданія почти никогда не соблюдается, такъ что надзора со стороны послѣдней за выполненіемъ плановъ не установлено и, какъ видно изъ отчетовъ, встрѣчаются случаи отступленія отъ плановъ и нарушенія указанныхъ выше правилъ, вслѣдствіе чего иногда возникаютъ пререканія съ санитарными врачами, въ инструкцію которымъ, данную губернской управой, входитъ наблюденіе за школами.

Исполненіе требованій губернскаго земства вызываетъ иногда затрудненія и вслѣдствіе недостаточности ссудъ и пособій для осуществленія постройки, что разумѣется влечетъ за собою также болѣе или менѣе значительныя отступленія отъ плановъ. Въ виду этого уѣзднымъ земствамъ приходится принимать участіе и своими средствами въ постройкѣ школъ; такъ Богородское земство систематически выдаетъ дополнительныя ссуды на этотъ предметъ.

Производство построекъ губернскимъ земствомъ.

Какъ было указано выше, непосредственнымъ распоряженіемъ губернскаго земства были выстроены 20 школъ въ память бракосочетанія ИХЪ ИМПЕРАТОРСКИХЪ ВЕЛИЧЕСТВЪ и школа имени Бутикова.

ссудъ и пособій, выданныхъ въ означенномъ году, объясняется тѣмъ, что таковыя были выданы на постройку зданій для 102 школъ, на ремонтъ и перестройку 7 школъ и устройство 6 ночлежныхъ пріютовъ.

По постановленію губернскаго собранія 20 Января 1895 года суммы, необходимыя на постройку упомянутыхъ 20 школъ, должны были быть позаимствованы изъ фонда для выдачи ссудъ на постройку школъ по разсчету въ среднемъ 2.500 руб. на училище, съ предоставленіемъ губернской управѣ права увеличивать эту сумму сообразно потребности. Школы эти были построены въ періодъ времени съ 1895 по 1898 г.г., при чемъ на ихъ постройку было израсходовано къ 1898 г.—90.730 руб., т. е. въ среднемъ около 4.500 руб. на школу, что совершенно не соотвѣтствуетъ установленной губернскимъ собраніемъ приблизительной нормѣ стоимости упомянутыхъ школъ (2.500 руб.) и доказываетъ, что эта норма была установлена безъ всякаго соображенія о возможной стоимости проектированныхъ построекъ. Кубическая сажень деревянной постройки обошлась губернскому земству отъ 39 до 80 руб. (Рождествено-Шараповская школа Московскаго уѣзда), глинобитной отъ 40 до 74 руб. (Горковская школа Верейскаго уѣзда) и каменной отъ 49 до 76 руб. *). При сравненіи этихъ цифръ съ приблизительными нормами стоимости, указанными губернскою управою въ изданныхъ ею «Примѣрныхъ планахъ школьныхъ зданій», гдѣ стоимость кубической сажени деревянной постройки опредѣлена въ 45—60 руб. и каменной въ 65—80 руб., обращаетъ на себя вниманіе высокая стоимость кубической сажени деревянной постройки Рождествено-Шараповской школы **). При разсмотрѣніи дѣла губернской управы о постройкѣ названной школы, производившейся, подобно постройкѣ другихъ школъ, хозяйственнымъ способомъ, не представилось однако возможнымъ выяснить причину такой высокой стоимости постройки, такъ какъ въ дѣлѣ не имѣется исполнительной смѣты.

Далѣе обращаетъ на себя вниманіе стоимость кубической сажени глинобитной постройки Горковской школы (74 руб.). При разсмотрѣніи дѣла губернской управы о постройкѣ этой школы оказывается, что

*) Въ большей части случаевъ выше 70 руб.; при этомъ слѣдуетъ имѣть въ виду, что въ разсчетъ кубическаго содержанія принимается и цоколь зданія.

**) Школа эта выстроена въ 1897 году и обошлась въ 4.500 руб., но съ тѣхъ поръ на ремонтъ ея издержано до 1.300 руб., такъ что стоимость кубической сажени слѣдуетъ еще увеличить.

предварительная смѣта была составлена на 2.169 руб., обошлась же школа въ 5.303 руб., т. е. слишкомъ вдвое дороже. Постройка производилась подъ наблюденіемъ Верейской уѣздной управы; 30 Декабря 1897 г. она была осмотрѣна контролеромъ губернской управы, который указалъ на отсутствіе при постройкѣ правильнаго техническаго надзора, вслѣдствіе чего зданіе оказалось сырымъ и свѣтовая поверхность недостаточной.

Отсутствіе надлежаще составленныхъ смѣтъ, перерасходъ противъ ассигнованія и недостатокъ надзора наблюдаются и по другимъ школьнымъ постройкамъ губернскаго земства. Такъ изъ дѣлъ губернской управы усматривается, что постройка Бочкинской школы была поручена Рузской уѣздной управѣ, которую губернская управа съ препровожденіемъ плана просила составить приблизительную смѣту, при чемъ и сама собрала свѣдѣнія о мѣстныхъ цѣнахъ чрезъ страхового агента. Смѣта была составлена на 3.341 руб., а между тѣмъ на постройку израсходовано 5.452 руб. По сличенію смѣтъ предварительной и исполнительной оказывается, что перерасходъ былъ допущенъ по всѣмъ статьямъ, нѣкоторые же расходы вовсе непредусмотрѣны предварительною смѣтою; такъ количество потребнаго кирпича было исчислено въ 55 т., а понадобилось его около 70.900 штукъ. Контрольное отдѣленіе управы обратило вниманіе между прочимъ на высокую стоимость земляныхъ работъ. Независимо отъ сего контролеръ управы, осматривавшій постройку 10 Марта 1898 г. еще до полнаго ея окончанія, указалъ на допущенныя отступленія отъ плана. «Общее впечатлѣніе, говоритъ онъ, что постройка производилась безъ достаточнаго наблюденія. Небрежность работъ замѣчается вездѣ». Изъ дѣла не видно, чтобы былъ произведенъ осмотръ постройки по ея окончаніи.

Постройка Голохвастовской школы Подольскаго уѣзда обошлась въ 5.470 руб. вмѣсто ассигнованныхъ 2 тыс. руб. Производилась она подъ наблюденіемъ члена уѣздной управы. При разсмотрѣніи отчетности контрольнымъ отдѣленіемъ управы обращено было вниманіе на несоотвѣтствіе количества купленнаго матеріала съ употребленнымъ въ дѣло. По словамъ члена губернской управы Хмѣлева, сужденіе по этому поводу было, но дѣлу рѣшено не давать хода въ виду того, что постройка въ общемъ обошлась не дорого (куб. саж. каменной постройки 62 руб.).

Постройка глинобитнаго зданія для Слободинской школы Бронницкаго уѣзда (1896 г.) оказалась настолько неудачной, что черезъ 5 лѣтъ, въ 1901 г., ее пришлось перестраивать вновь. Перестройка произведена подъ непосредственнымъ наблюденіемъ архитектора губернской управы, которому выданъ на расходъ авансъ. Постройка обошлась 6.459 руб., на 959 руб. болѣе предварительно исчисленной суммы. Контрольное отдѣленіе управы обратило вниманіе при разсмотрѣніи отчета (составленнаго не въ формѣ исполнительной смѣты и довольно кратко) на высокую цѣну строительныхъ матеріаловъ, а именно лѣса (1 руб. 65 коп. вмѣсто 1 руб. 15 коп. по Московскимъ цѣнамъ за 8 аршинный круглый въ 4 верш.) и желѣза, которое покупалось дороже, чѣмъ продается управою, что по замѣчанію контрольнаго отдѣленія наблюдается вообще во всѣхъ строительныхъ работахъ губернскаго земства.

Изъ дѣла о постройкѣ Петрищевской школы видно, что таковая, будучи окончена постройкой въ 1896 г., уже въ 1897 г. потребовала ремонта на 561 руб. Ходатайствуя о ремонтѣ, учительница заявляетъ о недостаткѣ свѣта въ классной комнатѣ. Независимо отъ сего по осмотру, произведенному врачемъ 13 Іюня 1897 г., было обнаружено неудачное мѣстоположеніе школы и отсутствіе при ней источника питьевой воды.

Изъ дѣла о постройкѣ школы имени Бутикова (1896 г.) не видно, чтобы была составлена предварительная смѣта на постройку. Послѣдняя была поручена мѣстному землевладѣльцу Верховскому «на основаніяхъ довѣрія», какъ о томъ упоминаетъ самъ Верховскій въ одномъ изъ своихъ писемъ въ управу. Ассигновано было на постройку 5 тыс. руб., израсходовано 6.816 руб. Деньги отчасти выдавались авансомъ Верховскому, отчасти уплачивались самою управою по счетамъ поставщиковъ. Представленный Верховскимъ отчетъ былъ признанъ контрольнымъ отдѣленіемъ вѣрнымъ съ указаніемъ, что на всѣ расходы имѣются оправдательные документы. Послѣднее, однако, не совсѣмъ правильно, такъ какъ нѣкоторыя росписки не подписаны поставщиками, а только завѣрены Верховскимъ. Изъ дѣла не видно, чтобы зданіе было принято управою, но на произведенный осмотръ имѣется указаніе въ докладѣ губернской управы № 2—1897 г. (стр. 77). Хотя по настоящему дѣлу не имѣется никакихъ основаній предполагать, чтобы по таковому было допущено непра-

вильное расходованіе ассигнованныхъ на постройку денегъ, тѣмъ не менѣе нельзя не замѣтить, что въ данномъ случаѣ особенно необходимо было соблюденіе всѣхъ установленныхъ при строительныхъ работахъ и расходованіи денегъ формальностей, такъ какъ постройка производилась на пожертвованныя вдовою Бутикова деньги.

Разсмотрѣніе изложенныхъ данныхъ относительно способа постройки школьныхъ зданій непосредственнымъ распоряженіемъ губернскаго земства показываетъ, что таковая производилась неудовлетворительно. Вмѣстѣ съ тѣмъ сопоставленіе этихъ данныхъ съ указаннымъ въ своемъ мѣстѣ неудачнымъ опытомъ веденія губернскимъ земствомъ школьнаго хозяйства въ принадлежащихъ ему школахъ наводитъ на мысль о непригодности губернской управы, какъ органа сравнительно слишкомъ центральнаго, къ производству хозяйственныхъ операцій на мѣстахъ. Приведенные выше примѣры указываютъ также на случаи неудачныхъ построекъ, произведенныхъ уѣздными управами, по порученію губернской, но причина этого отчасти кроется въ ненормальности такого порученія, такъ какъ уѣздныя управы, выполняя ихъ, не отчитывались передъ своими земскими собраніями.

Производство построекъ уѣздными земствами.

Изъ уѣздныхъ земствъ школьное строительство наиболѣе развито въ Московскомъ, которымъ школы строятся исключительно на земскія средства безъ содѣйствія сельскихъ обществъ, отводящихъ лишь необходимыя для школы мѣста.

Обозрѣніе дѣлопроизводства уѣздной управы по постройкѣ школъ показываетъ, что во всѣхъ случаяхъ принятъ хозяйственный способъ производства построекъ. Планъ постройки разсматривается въ санитарномъ совѣтѣ и строительной коммиссіи и затѣмъ съ краткой смѣтой вносится на разсмотрѣніе земскаго собранія. По утвержденіи смѣты и плана собраніемъ постройка поручается архитектору (за 4% вознагражденія), который составляетъ предваригельную и исполнительную смѣту; кромѣ того въ распоряженіи управы имѣются 4 десятника для наблюденія за постройкой и ремонтомъ въ данномъ раіонѣ. При заказѣ матеріала дѣлается выборъ между имѣющимися въ управѣ предложеніями (торговъ не назначается). На матеріалъ составляется требованіе, подписанное членомъ

управы и десятникомъ и посылается заказъ поставщику. Послѣдній по поставкѣ матеріала представляетъ въ управу счетъ съ распиской пріемщика; по провѣркѣ представленныхъ документовъ выдаются деньги по постановленію управы. Доставленный на мѣсто матеріалъ осматривается членомъ управы, который дѣлаетъ объ этомъ отмѣтку на счетѣ. Отчетъ объ исполненіи разсматривается въ ревизіонной коммиссіи, которая теперь требуетъ представленія исполнительнаго плана за подписью управы, съ указаніемъ на допущенныя отступленія; затѣмъ отчетъ докладывается земскому собранію. Возведенная постройка осматривается членомъ управы, но акта объ этомъ не составляется.

Объясненный порядокъ нужно признать достаточно обезпечивающимъ правильность производства построекъ и расходованія на таковыя денегъ. Можно обратить только вниманіе на то, что смѣты иногда бываютъ никѣмъ не подписаны (напр. по Хоругвинской и Ясеневской школамъ), а главное, что и при соблюденіи такого порядка, часто допускается перерасходъ противъ предварительныхъ смѣтъ. Напримѣръ, Осташковская школа обошлась въ 9.674 руб. вмѣсто 8.940 руб., Хлѣбниковская 3.226 руб. вмѣсто 2.992 руб. и т. д. Впрочемъ были и обратные случаи, когда постройка обходилась меньше, чѣмъ было назначено по смѣтѣ. Кубическая сажень каменной постройки обходится земству 70—76 руб.

Въ остальныхъ уѣздахъ Московской губерніи школьное строительство носитъ иной характеръ, въ виду того, что земства, за исключеніемъ Волоколамскаго, принимаютъ лишь извѣстное участіе въ постройкѣ школьныхъ зданій. Послѣднія строятся крестьянскими обществами, которымъ и выдаются упомянутыя пособія и ссуды губернскаго земства на указанныхъ выше основаніяхъ. Участіе земства выражается въ томъ, что оно ручается предъ губернскимъ земствомъ въ уплатѣ ссуды, вырабатываетъ планъ постройки, въ большинствѣ случаевъ распоряжается производствомъ постройки и, въ случаѣ надобности, участвуетъ и денежными средствами въ расходахъ по постройкѣ. Въ Волоколамскомъ же уѣздѣ съ 1901 г. земство само строитъ школы, а крестьяне обязуются уплачивать въ возмѣщеніе расходовъ земства по 1 руб. со двора въ теченіе 15 лѣтъ. Къ этому порядку предполагаетъ перейти съ 1904 г. и Клинское земство.

По общему правилу нигдѣ смѣтъ на постройку школъ не составляется, въ виду, какъ объяснили въ управахъ, шаблонности и не сложности построекъ. Постройка производится или хозяйственнымъ способомъ или съ подряда за оптовую цѣну. Послѣдній способъ примѣняется въ уѣздахъ Клинскомъ, Волоколамскомъ и Можайскомъ. Подрядчиковъ пріискиваютъ управы и онѣ же заключаютъ съ ними условіе, за исключеніемъ Рузскаго уѣзда, гдѣ съ подрядчикомъ договариваются крестьяне. Наблюденіе за постройкою осуществляется управою при содѣйствіи попечителей и уполномоченныхъ отъ крестьянъ, а въ Волоколамскомъ уѣздѣ особыми коммиссіями: одной при управѣ изъ гласныхъ, завѣдующаго хозяйственною частью и санитарнаго врача и другой на мѣстѣ—изъ мѣстнаго гласнаго, врача, учителя и выборныхъ отъ крестьянъ. По окончаніи постройки зданіе принимается предсѣдателемъ или членомъ управы, иногда при участіи врача, о чемъ въ Рузскомъ уѣздѣ составляется актъ.

По собраннымъ даннымъ стоимость школьныхъ построекъ въ различныхъ уѣздахъ колеблется въ предѣлахъ отъ 40 до 60 руб. за куб. саж. деревянной постройки.

Ремонтъ школьныхъ зданій.

Что касается ремонта школьныхъ зданій, то хотя упомянутыя 20 школъ въ память бракосочетанія ИХЪ ИМПЕРАТОРСКИХЪ ВЕЛИЧЕСТВЪ и были переданы въ завѣдываніе уѣздныхъ земствъ, тѣмъ не менѣе ремонтъ ихъ оставленъ на обязанности губернскаго земства, при чемъ деньги выдаются губернскою управою по представленіямъ уѣздныхъ управъ въ предѣлахъ суммы, ежегодно ассигнуемой на этотъ предметъ земскимъ собраніемъ (въ 1903 г. 1.500 руб.). На болѣе крупный ремонтъ составляются особыя смѣты; такая смѣта была, напримѣръ, составлена въ 1903 году на ремонтъ Рождествено-Шараповской школы въ 1 тыс. рублей. Въ другихъ случаяхъ смѣты не составляются; напримѣръ, въ 1901 г. по ходатайству Московской уѣздной управы объ обшивкѣ тесомъ и окраскѣ упомянутой Рождествено-Шараповской школы на сумму 250 руб. или объ оштукатуркѣ ея по тесу на сумму 300 руб. деньги были отпущены по резолюціи членомъ губернской управы на отношеніи уѣздной управы. Въ израсходованіи денегъ уѣздныя управы представляютъ краткіе отчеты. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ въ послѣднее

время на ремонтъ составляется смѣта архитекторомъ губернской управы, которымъ и выясняется на мѣстѣ необходимость ремонта (напримѣръ, по Горковской школѣ Верейскаго уѣзда въ 1902 г.).

Въ отношеніи крупнаго ремонта въ Московскомъ уѣздномъ земствѣ принятъ тотъ же порядокъ, какъ и для построекъ; на мелкій ремонтъ смѣтъ не составляется. Необходимость ремонта выясняется заявленіями учителей, осмотрами членовъ управы и завѣдующаго хозяйственною частью училища. Въ послѣднемъ земскомъ собраніи разрѣшено пригласить для наблюденія за ремонтными работами постояннаго техника, что повидимому вызывается дѣйствительною необходимостью въ виду многочисленности земскихъ зданій въ Московскомъ уѣздѣ. Такъ, напримѣръ, въ 1901 г. ремонтъ и перестройка произведены были въ 49 школахъ, при чемъ всего на ремонтъ было потрачено 5.349 руб. и на перестройкй 5.112 руб.

Въ остальныхъ уѣздныхъ земствахъ ремонтъ лежитъ частью на крестьянахъ, частью на земствѣ. Въ Клинскомъ уѣздѣ, напримѣръ, крупный ремонтъ производится земствомъ пополамъ съ крестьянами, мелкій— всецѣло лежитъ на крестьянахъ. Иногда въ ремонтѣ участвуютъ и попечители. Тотъ же порядокъ принятъ въ Волоколамскомъ земствѣ съ тою разницею, что мелкій ремонтъ всецѣло лежитъ на земствѣ. Въ 1903 г. мелкій ремонтъ принятъ Рузскимъ земствомъ на свой счетъ. Въ земствахъ Верейскомъ, Можайскомъ, Бронницкомъ, Серпуховскомъ и Подольскомъ ремонтъ лежитъ исключительно на земствѣ.

Необходимость ремонта удостовѣряется такъ же, какъ и въ Московскомъ земствѣ. Производится онъ чрезъ мелкихъ подрядчиковъ, за исключеніемъ Можайскаго уѣзда, гдѣ ремонтъ цѣлаго ряда школъ сдается одному подрядчику за оптовую цѣну.

Наблюденіе за ремонтомъ лежитъ на управѣ и попечителяхъ, а иногда на учителяхъ; смѣта составляется только на крупный ремонтъ. Самый мелкій ремонтъ въ нѣкоторыхъ уѣздахъ производится по непосредственному распоряженію учителей (напр. Можайскій уѣздъ), которые представляютъ затѣмъ счета для оплаты въ управу.

Объясненный порядокъ постройки и ремонта школьныхъ зданій уѣздными земствами не вызываетъ по существу замѣчаній; можно только

указать, что значительныя преимущества имѣетъ порядокъ, принятый въ Московскомъ земствѣ, которое строитъ и ремонтируетъ зданія безъ содѣйствія крестьянскихъ обществъ, такъ какъ при непосредственномъ распоряженіи постройкою со стороны управы легче наблюденіе за точнымъ выполненіемъ намѣченнаго плана и вообще всѣхъ требованій школьной гигіены. Возможность соблюденія этихъ правилъ обезпечивается и порядкомъ, принятымъ въ Волоколамскомъ земствѣ, гдѣ постройка производится непосредственнымъ распоряженіемъ земства съ возмѣщеніемъ ему части расходовъ крестьянскими обществами.

Говоря о постройкѣ и ремонтѣ школьныхъ зданій, слѣдуетъ упомянуть, что уѣздныя земства пользуются при означенныхъ постройкѣ и ремонтѣ отчасти лѣсомъ, отпускаемымъ безплатно изъ казенныхъ дачъ согласно закону 12 Мая 1897 г. За время съ 1899 г. по 1901 г. изъ казеннаго лѣса были построены 45 школьныхъ зданій, изъ коихъ 22 въ Клинскомъ и 11 въ Волоколамскомъ уѣздахъ. По утвержденнымъ Министерствомъ Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ 11 Ноября 1899 г. въ развитіе означеннаго закона правиламъ, ходатайства объ отпускѣ казеннаго лѣса для земскихъ школъ должны обращаться къ директорамъ народныхъ училищъ, отъ которыхъ и зависитъ дальнѣйшее направленіе дѣла, но, по ходатайству Московскаго губернскаго собранія, порядокъ этотъ былъ измѣненъ спеціально для Московской губерніи, и всѣ сношенія по выясненію необходимаго для школъ количества лѣса производятся между Лѣснымъ Департаментомъ и губернской управой, которая въ свою очередь сносится съ уѣздными управами, а затѣмъ уже передаетъ дѣло на распоряженіе директора народныхъ училищъ. Въ губернской управѣ вопросъ о распредѣленіи лѣса между отдѣльными уѣздами вносится на разсмотрѣніе совѣщанія предсѣдателей управъ.

Порядокъ этотъ оставленъ названнымъ Министерствомъ безъ измѣненій и по утвержденіи 25 Августа 1901 г. новыхъ правилъ объ отпускѣ лѣса, хотя цѣлесообразность его можетъ быть оспариваема, такъ какъ казенныя пособія, а въ томъ числѣ и отпускъ лѣса, должны бы производиться черезъ директора училищъ, какъ лица, которому ввѣренъ надзоръ за училищами. Во всякомъ случаѣ сношеніе черезъ губернскую управу, которой никакого вліянія на дѣло народнаго образованія въ отдѣльныхъ

уѣздахъ по закону не предоставлено, совершенно излишне и вводитъ ненужную централизацію.

Состояніе школьныхъ помѣщеній.

Изъ осмотрѣнныхъ при ревизіи въ разныхъ пунктахъ Московской губерніи свыше 40 земскихъ школъ ни одно помѣщеніе не могло быть отнесено къ разряду совершенно неудовлетворительныхъ и въ общемъ всѣ упомянутыя помѣщенія производятъ благопріятное впечатлѣніе. Нѣсколько хуже оказались только помѣщенія слѣдующихъ 5 школъ: Солнечногорской (Клинскаго уѣзда), Отяковской (Можайскаго уѣзда), Волынщинской (Рузскаго уѣзда), 2-й Черкизовской и Семеновской (Московскаго уѣзда). Солнечногорская школа помѣщается въ ветхомъ приспособленномъ для школы зданіи; послѣднее безъ фундамента, въ виду чего въ нѣкоторыхъ помѣщеніяхъ замѣтны слѣды сырости на стѣнахъ. Отяковская и Волынщинская школы оказались низкими и темноватыми. 2-я Черкизовская и Семеновская помѣщаются въ наемныхъ домахъ, мало пригодныхъ для школы; въ обѣихъ школахъ классы низки; въ Черкизовской раздѣвальня мала, а въ Семеновской таковой вовсе нѣтъ; сѣни въ послѣдней холодныя и во всемъ помѣщеніи чувствуется запахъ изъ отхожаго мѣста. Слѣдуетъ при этомъ, однако, замѣтить, что для Солнечногорской школы предположено выстроить новое зданіе, а школы Отяковская и Волынщинская помѣщаются въ пожертвованныхъ домахъ. Наряду съ указанными не вполнѣ удовлетворительными помѣщеніями оказались другія, удовлетворяющія самымъ строгимъ требованіямъ. Таковы, напримѣръ, помѣщенія школъ Милетской и Чернской (Богородскаго уѣзда), Мытищенской, Красковской и 1-й Черкизовской школъ (Московскаго уѣзда). Во всѣхъ названныхъ школахъ имѣются правильно освѣщенныя и построенныя классныя комнаты, теплыя и просторныя раздѣвальни, удовлетворительныя помѣщенія для учителей. Въ Чернской школѣ кромѣ того обращаетъ на себя вниманіе особое обиліе свѣта, проникающаго черезъ большихъ размѣровъ окна, и усовершенствованная вентиляція; въ Красковской—прекрасная квартира для учительницъ, помѣщающаяся въ отдѣльномъ домикѣ при школѣ. Кромѣ того въ этой школѣ, а также въ Черкизовской, устроено центральное паровое отопленіе.

Правильность полученнаго при ревизіи непосредственнаго впечатлѣнія

подтверждается и другими добытыми при ревизіи данными, указывающими, что значительная часть школьныхъ помѣщеній представляется удовлетворительной. Особенно удовлетворительны школьныя зданія, построенныя въ теченіе послѣднихъ 7—8 лѣтъ при болѣе или менѣе строгомъ соблюденіи упомянутыхъ выше правилъ губернскаго земства *). Школы же, построенныя раньше этого времени, представляются менѣе удовлетворительными, почему, напримѣръ, помѣщенія земскихъ школъ Верейскаго уѣзда, гдѣ школьное строительство въ послѣдніе годы было развито весьма слабо, производятъ наименѣе выгодное впечатлѣніе.

Тѣмъ не менѣе болѣе подробное разсмотрѣніе вопроса о школьныхъ помѣщеніяхъ приводитъ къ заключенію, что въ этомъ дѣлѣ земству остается сдѣлать еще очень много. Во всѣхъ уѣздахъ до сихъ поръ имѣется извѣстный процентъ школъ, неудовлетворяющихъ гигіеническимъ требованіямъ по содержанію воздуха, въ отношеніи вентиляціи и освѣщенія. Такъ въ составленномъ губернской управой спискѣ существующихъ и проектируемыхъ училищъ, по даннымъ 1902 года, показано, что въ одной школѣ съ площадью школьной комнаты въ 31 кв. арш. обучается 33 ученика; въ другой, въ помѣщеніи въ 41 кв. арш., числится 73 ученика, что составляетъ немного болѣе полуаршина на человѣка; въ третьей школѣ число учениковъ простирается до 76, а все помѣщеніе занимаетъ только 44 кв. аршина **). Въ нѣкоторыхъ школахъ не имѣется раздѣваленъ, въ виду чего учащіеся складываютъ и вѣшаютъ платье въ классахъ, что способствуетъ порчѣ воздуха. Почти повсемѣстно отхожія мѣста устроены неудовлетворительно: они вездѣ холодныя (изъ осмотрѣнныхъ школъ теплое отхожее мѣсто оказалось только въ Чернской школѣ), иногда помѣщаются отдѣльно отъ школы и не всегда имѣютъ два отдѣленія—для мальчиковъ и дѣвочекъ; въ нѣкоторыхъ школахъ запахъ изъ отхожаго мѣста распространяется по всему зданію. Квартиры учительскаго персонала, состоя въ большинствѣ случаевъ изъ одной комнаты,

*) Число этихъ школъ, какъ указано, 256, т. е. около 30% числа всѣхъ земскихъ школъ.

**) Заявленіе предсѣдателя Московской уѣздной управы Н. Ѳ. Рихтера въ очередной сессіи 1903 года.

крайне тѣсны, особенно для семейныхъ (попадаются комнаты въ 16 кв. арш.); кромѣ того иногда учителямъ, въ виду отсутствія помѣщенія въ самой школѣ или неудовлетворительности такового, приходится нанимать квартиру у крестьянъ; большинство школъ не обшиты досками и не оштукатурены ни снаружи, ни изнутри, благодаря чему попадается довольно много школъ холодныхъ въ зимнее время, не смотря на удовлетворительное устройство, въ большинствѣ случаевъ, отопленія. Рекреаціонныя комнаты имѣются въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ. Также рѣдко имѣются при школахъ дворы, сады или огороды. Ощущается большой недостатокъ въ хозяйственныхъ постройкахъ, которыя ограничиваются обыкновенно сараемъ. Наконецъ, хотя съ увеличеніемъ школьной сѣти потребность въ ночевкахъ учениковъ при школахъ уменьшается, тѣмъ не менѣе она всетаки существуетъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ. Между тѣмъ ночлежныхъ пріютовъ имѣется крайне мало (1—3 на уѣздъ). Объясненные недостатки присущи впрочемъ главнымъ образомъ зданіямъ старой постройки и устранены въ новѣйшихъ постройкахъ.

Школьная обстановка.

Во всѣхъ школьныхъ комнатахъ имѣются иконы, портреты Царствующаго ГОСУДАРЯ ИМПЕРАТОРА и ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА II. Въ нѣкоторыхъ школахъ имѣются также портреты ГОСУДАРЫНЬ ИМПЕРАТРИЦЪ и ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА III.

Въ большинствѣ уѣздовъ приняты двухмѣстныя парты системы профессора Эрисмана, приспособленныя для различнаго роста, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями въ отдѣльныхъ уѣздахъ. На ряду съ этимъ имѣется, однако, въ школахъ еще значительное количество антигигіеническихъ партъ старыхъ образцовъ, изъ коихъ нѣкоторые поражаютъ своимъ безобразіемъ (напримѣръ въ Ивановской школѣ Волоколамскаго уѣзда). Въ нѣкоторыхъ школахъ парты хотя и раціональной системы, но одного размѣра, при чемъ въ виду переполненія школъ и тѣсноты помѣщеній на двухмѣстной партѣ зачастую сидятъ трое учениковъ. (По произведенному подсчету въ Верейскомъ уѣздѣ, напримѣръ, нехватаетъ партъ на 287 чел., а въ Московскомъ не хватаетъ 360 партъ). Слѣдуетъ замѣтить, что во всѣхъ уѣздахъ старыя парты постепенно замѣняются партами новѣйшихъ системъ, при чемъ Клинское земство съ цѣлью наибольшаго приближенія

размѣровъ столовъ къ росту учениковъ произвело въ 1900 г. черезъ врачей измѣреніе роста учащихся во всѣхъ земскихъ школахъ. Парты обходятся земствамъ отъ 3½ руб. (Рузскій уѣздъ) до 7½ руб (Подольскій уѣздъ).

Обстановка учительскихъ квартиръ обыкновенно болѣе чѣмъ скромная, такъ какъ земства, за рѣдкими исключеніями, снабжаютъ учителей только столами и табуретами. Благодаря этому комнаты учителей и учительницъ имѣютъ обыкновенно крайне неприглядный и неуютный видъ, что далеко не лишено значенія, въ виду тѣхъ сравнительно тяжелыхъ условій, въ которыхъ приходится жить сельскимъ учителямъ. Только немногія земства снабжаютъ учительскія квартиры необходимою мебелью. Напримѣръ, Московское отпускаетъ на каждую учительскую квартиру: икону, 2 стола, 6 стульевъ, кровать, умывальникъ, тазъ, ведра, ковши, косарь, лампу и другія мелкія хозяйственныя принадлежности. Кое какую мебель отпускаютъ также земства Дмитровское и Подольское. Надлежащія приспособленія для умыванья учащихся и снабженія ихъ питьевой водой встрѣчаются довольно рѣдко. Также рѣдко имѣются на окнахъ шторы.

Расходы по снабженію школъ мебелью лежатъ въ настоящее время повсемѣстно на земствѣ.

Содержаніе школьныхъ зданій.

Содержаніе школьныхъ зданій обнимаетъ собою страхованіе, отопленіе и освѣщеніе ихъ, а также наемъ для нихъ прислуги и нѣкоторые мелкіе расходы.

Расходы на этотъ предметъ весьма разнообразны по уѣздамъ и выражаются, напримѣръ, въ Московскомъ уѣздѣ въ суммѣ 330 руб. на школу, въ Волоколамскомъ 120—150 руб., въ Клинскомъ 200—350 руб. и т. д. Вполнѣ точному исчисленію они не поддаются, такъ какъ въ расходахъ по содержанію школъ очень часто непосредственно участвуютъ попечители и сельскія общества, помощь коихъ въ Клинскомъ уѣздѣ, напримѣръ, выразилась въ 1902 г. въ суммѣ около 14½ тыс. руб. при расходѣ земства всего въ 362 руб. Вообще же отпускаемыя на содержаніе школьныхъ помѣщеній средства недостаточны.

Только въ Московскомъ уѣздѣ расходы по содержанію школъ всецѣло лежатъ на земствѣ. Изъ дѣлъ Московской уѣздной управы видно,

что ею правильно организована закупка дровъ для школъ: дрова закупаются большими партіями у подрядчиковъ, между которыми производится выборъ на основаніи предложенныхъ ими цѣнъ. Купленныя дрова обыкновенно осматриваются членомъ управы.

По имѣющимся свѣдѣніямъ отопленіе школъ повсемѣстно удовлетворительно, и если нѣкоторыя изъ нихъ холодны, то не отъ недостатка отопленія, а вслѣдствіе дурного устройства зданій.

Къ недостаткамъ хозяйственнаго содержанія школъ слѣдуетъ отнести отсутствіе въ нѣкоторыхъ земствахъ (Верейскомъ и Рузскомъ) ассигнованій на освѣщеніе ихъ, что вызываетъ лишній расходъ для учителей изъ личныхъ средствъ по освѣщенію ихъ квартиръ.

Не вполнѣ удовлетворительной является школьная прислуга, главнымъ образомъ, въ виду недостаточности получаемаго ею содержанія. Вслѣдствіе этого во многихъ школахъ имѣется лишь приходящая прислуга, лѣтомъ же многія школы вовсе остаются безъ прислуги. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ, рѣдкихъ впрочемъ, случаяхъ обязанности прислуги при школѣ исполняетъ семья учителя. Все это неблагопріятно отражается на порядкѣ содержанія училищъ.

Производство хозяйственныхъ расходовъ возлагается обыкновенно на попечителей или волостныхъ старшинъ. Мелкіе расходы производятся иногда и учителями, на которыхъ обыкновенно лежитъ также обязанность по найму прислуги.

IV. Учащіе.

Законоучители.

Въ назначеніи законоучителей земскія учрежденія не принимаютъ обыкновенно никакого участія. Въ нѣкоторыхъ только уѣздахъ, по установившемуся обычаю, инспектора народныхъ училищъ сносятся съ управою относительно замѣщенія открывшейся вакансіи, а затѣмъ входятъ съ представленіемъ къ епархіальному начальству (Волоколамскій и Клинскій уѣзды). Впрочемъ выборъ кандидатовъ на должность законоучителя весьма ограниченъ, такъ какъ по общему правилу она замѣщается приходскимъ священникомъ и только въ случаѣ невозможности другимъ священникомъ или лицомъ, имѣющимъ право преподавать Законъ Божій.

Законоучители имѣются во всѣхъ земскихъ начальныхъ училищахъ Московской губерніи, при чемъ, по даннымъ за 1901—2 учебный годъ, на 816 земскихъ школъ было 711 законоучителей, въ томъ числѣ 639 священниковъ, 63 діакона и псаломщика и 9 свѣтскихъ лицъ (въ томъ числѣ 6 учителей). Въ 592 школахъ было по одному законоучителю и въ 5 по два, въ остальныхъ 211 школахъ были законоучители, преподававшіе одновременно въ 2 и даже 3 школахъ (5 случаевъ); о двухъ школахъ свѣдѣній не имѣется, при чемъ въ шести школахъ законоучители состояли вмѣстѣ съ тѣмъ преподавателями другихъ предметовъ.

Жалованье законоучителей слагается изъ двухъ частей: изъ содержанія, уплачиваемаго имъ уѣзднымъ земствомъ, и прибавки отъ губернскаго земства. Начиная съ 1880 г. добавочное вознагражденіе губернскаго земства выдавалось законоучителямъ поурочно, за 160 уроковъ въ годъ, изъ суммы въ 30 тыс. руб., ассигнуемой ежегодно, согласно постановленію 17 Декабря 1879 года, въ память 25-лѣтія царствованія ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА II. Порядокъ этотъ измѣненъ, согласно постановленію губернскаго земскаго собранія 14 Января 1900 г., при чемъ по новому порядку добавочное вознагражденіе выдается въ размѣрѣ 60 руб. ежегодно на школу. На указанный предметъ на 1903 г. губернскимъ собраніемъ ассигновано 50.500 руб. Законоучитель можетъ быть лишенъ добавочнаго вознагражденія полностью или въ части, если по заключенію училищнаго совѣта преподаваніе Закона Божія будетъ признано неудовлетворительнымъ и если другія мѣры, принятыя къ упорядоченію этого дѣла, не привели къ желательному результату. Впрочемъ вопросъ о неудовлетворительности преподаванія Закона Божія можетъ быть возбужденъ и самой губернской управой на основаніи имѣющихся у нея свѣдѣній, въ каковомъ случаѣ управа проситъ заключенія училищнаго совѣта.

Помимо улучшенія матеріальнаго положенія законоучителей, при установленіи добавочныхъ вознагражденій имѣлось несомнѣнно въ виду дать возможность училищнымъ совѣтамъ, а косвенно и земскимъ учрежденіямъ, вліять на ходъ преподаванія Закона Божія, какового вліянія по закону училищные совѣты лишены, не будучи въ правѣ увольнять законоучителей отъ должности. Сказанное подтверждается журналомъ губернскаго земскаго собранія 14 Января 1900 г., на которомъ предсѣдатель губерн-

ской управы между прочимъ заявилъ, что § 3 правилъ о приплатахъ законоучителямъ, обусловливающій таковыя благопріятной оцѣнкой дѣятельности законоучителей со стороны училищныхъ совѣтовъ, даетъ послѣднимъ возможность вліять на правильный ходъ преподаванія Закона Божія. Такимъ образомъ означенное постановленіе имѣло въ сущности цѣлью обходъ закона и въ нѣкоторыхъ случаяхъ можетъ поставить законоучителя въ зависимость отъ учителей и другихъ служащихъ по найму въ земствѣ лицъ, отъ которыхъ управа получаетъ свѣдѣнія о дѣятельности законоучителей. На практикѣ, какъ видно изъ журналовъ училищныхъ совѣтовъ и подлежащихъ дѣлъ губернской управы, лишеніе законоучителей добавочнаго вознагражденія бываетъ весьма рѣдко: съ 1900 года, когда введены новыя правила, такихъ случаевъ было всего 9. Въ своихъ рѣшеніяхъ по вопросу о добавочномъ вознагражденіи совѣтъ повидимому руководствуется отчетами лицъ, ревизующихъ школы и производящихъ въ нихъ экзамены, при чемъ иногда слушается и заключеніе уѣздной управы.

Что касается основного содержанія законоучителей изъ уѣздныхъ средствъ, то въ Московскомъ уѣздномъ земствѣ установлена плата въ 75 руб. для школъ съ 1-мъ учителемъ, 100 руб. - съ 2-мя учителями, 125 руб.—съ тремя и 150 руб.—съ четырьмя учителями. Въ Богородскомъ уѣздѣ содержаніе законоучителямъ положено изъ уѣздныхъ средствъ въ—50—75 руб., Бронницкомъ—50 руб., Верейскомъ—25 руб., Волоколамскомъ — 60 руб., Дмитровскомъ—64—80 руб., Звенигородскомъ — 50 руб., Клинскомъ — 50 руб., Коломенскомъ — 60 руб., Можайскомъ—30 коп. за часъ (около 48 руб. въ годъ), Подольскомъ—50 коп. за часъ (около 80 руб. въ годъ). Рузскомъ — 40 руб. и Серпуховскомъ—40 руб. Независимо отъ сего Бронницкое земство ассигнуетъ извѣстную сумму (въ 1903 г.—330 руб.) на прогоны законоучителямъ, проживающимъ далѣе 5 верстъ отъ школы, и кромѣ того вознаграждаетъ ихъ же за бесѣды съ учениками въ теченіе великаго поста (въ 1903 г.—220 руб.).

Отношеніе законоучителей къ дѣлу возбуждаетъ нареканія во многихъ уѣздахъ со стороны лицъ, имѣющихъ отношеніе къ дѣлу начальнаго образованія. По отзыву предсѣдателей и членовъ училищныхъ со-

вѣтовъ, а также инспекторовъ народныхъ училищъ, между ними преобладаетъ формальное отношеніе къ дѣлу, отражающееся и на успѣхахъ по Закону Божію. Объясняется это отчасти тѣмъ, что священники обременены своими прямыми обязанностями и въ большинствѣ случаевъ не могутъ съ достаточнымъ усердіемъ относиться къ дѣлу преподаванія. Эта же причина, т. е. обремененіе посторонними занятіями, выставлялась какъ поводъ къ устраненію законоучителей изъ состава проектированныхъ нѣкоторыми уѣздными земствами школьныхъ совѣтовъ, хотя казалось бы, что въ этомъ отношеніи и учителя народныхъ училищъ также мало располагаютъ свободнымъ временемъ, а между тѣмъ въ уѣздныхъ городахъ имѣется всегда болѣе чѣмъ достаточный контингентъ священнослужителей. Впрочемъ случаи оффиціальнаго заявленія училищными совѣтами жалобъ на неудовлетворительное отношеніе законоучителей крайне рѣдки и обыкновенно не приводятъ къ какимъ либо опредѣленнымъ результатамъ, повидимому, вслѣдствіе невозможности замѣнить неподходящаго законоучителя другимъ. Въ послѣднее время такой случай имѣлъ мѣсто въ Московскомъ уѣздѣ, гдѣ въ 1903 г. по экзамену въ Битцевской школѣ, произведенному членомъ училищнаго совѣта (предсѣдателемъ земской управы), успѣхи по Закону Божію, по отзыву экзаменатора, оказались настолько слабыми, что училищный совѣтъ просилъ епархіальное начальство объ увольненіи законоучителя отъ должности. Просьба эта, однако, не была уважена. Звенигородскій училищный совѣтъ въ 1901—2 г. сообщилъ также епархіальному начальству о неудовлетворительной дѣятельности 2 законоучителей, но о результатахъ этого заявленія свѣдѣній земству не доставлено. Въ томъ же Московскомъ училищномъ совѣтѣ въ текущемъ году (10 Марта) былъ обратный случай, когда училищный совѣтъ не согласился съ мнѣніемъ благочиннаго о противномъ ученію православной церкви преподаваніи законоучителя Пѣшковской и Ясеневской школъ, противъ какового заявленія возражалъ членъ совѣта отъ земства. По разслѣдованію, произведенному членомъ совѣта отъ духовнаго вѣдомства, признавшимъ правильнымъ преподаваніе названнаго законоучителя, совѣтъ представилъ послѣдняго къ наградѣ.

Независимо отъ изложеннаго имѣются указанія на единичные,

впрочемъ, случаи грубаго обращенія законоучителей съ учениками. Въ такомъ обращеніи изобличался, напримѣръ, тотъ же законоучитель Битцевскаго училища. Въ Можайскомъ училищномъ совѣтѣ въ 1902 г. слушалось дѣло о грубомъ обращеніи съ учениками законоучителя Александровскаго училища, установленномъ дознаніемъ, произведеннымъ предводителемъ дворянства и мѣстнымъ земскимъ начальникомъ. Ходатайство училищнаго совѣта объ увольненіи названнаго законоучителя не имѣло, однако, послѣдствій. Въ Волоколамскомъ уѣздѣ, по имѣющимся свѣдѣніямъ, законоучители земскихъ школъ ставятъ иногда въ видѣ наказанія учениковъ на колѣни. Сказанное понятно не исключаетъ того, что въ числѣ тѣхъ же законоучителей имѣются весьма добросовѣстно относящіеся къ дѣлу, о чемъ свидѣтельствуютъ отзывы инспекторовъ народныхъ училищъ и другихъ лицъ, въ чемъ пришлось убѣдиться и при личномъ осмотрѣ земскихъ школъ Московской губерніи.

Преподаватели общихъ предметовъ.

По силѣ дѣйствующихъ узаконеній земскимъ учрежденіямъ принадлежитъ пріисканіе или избраніе кандидатовъ на учительскія мѣста. Допущеніе кандидатовъ къ исправленію учительскихъ обязанностей зависитъ отъ инспектора народныхъ училищъ, а утвержденіе ихъ въ должности—отъ училищнаго совѣта.

Какъ видно изъ дѣлопроизводства инспекторовъ народныхъ училищъ и управъ, объясненный порядокъ на дѣлѣ въ точности не вездѣ соблюдается въ томъ отношеніи, что нѣкоторыя управы, представляя кандидатовъ, сейчасъ же командируютъ ихъ къ мѣсту служенія, не выжидая разрѣшенія инспектора. Объясняется это тѣмъ, что для допущенія кандидата инспекторомъ народныхъ училищъ необходимо собрать о немъ справки, что требуетъ иногда довольно продолжительнаго времени, въ теченіе котораго въ училищѣ прекращалось бы преподаваніе. Такое нарушеніе формальнаго требованія закона объясняется необходимостью и на мѣстѣ ему не придается значенія, такъ какъ за единичными исключеніями всѣ представляемые управами кандидаты допускаются инспекторомъ и утверждаются совѣтомъ. Въ одномъ случаѣ, впрочемъ, инспекторъ народныхъ училищъ сообщилъ губернатору (за № 706—1898 года), что Подольская управа допустила, не выждавъ его разрѣшенія,

учителей въ училища · Константиновское и Михайловское, въ виду чего управѣ было предложено губернаторомъ о возстановленіи нарушеннаго порядка (за № 66—1899 года). Въ своихъ объясненіяхъ по этому дѣлу управа указывала, что она вынуждена была допустить нарушеніе закона, въ виду медленности дѣлопроизводства инспектора и училищнаго совѣта.

Объясненный порядокъ сдѣлался обычнымъ особенно въ Московскомъ уѣздѣ, гдѣ, въ виду многочисленности школъ, назначенія учителей происходитъ довольно часто (въ 1892 году 27 случаевъ и въ 1903 году—23). Такой же порядокъ примѣняется въ уѣздахъ Волоколамскомъ, Звенигородскомъ, Клинскомъ, Коломенскомъ и Подольскомъ. Въ другихъ уѣздахъ открывшіяся вакансіи частью временно замѣщаются запасными учителями, частью же объясненное нарушеніе закона предупреждается тѣмъ, что объ имѣющихся кандидатахъ заблаговременно собираются всѣ необходимыя справки, въ виду чего они, по представленіи на должность, могутъ быть немедленно допущены къ ней инспекторомъ. Это болѣе согласное съ закономъ направленіе дѣла существуетъ въ уѣздахъ Богородскомъ, Рузскомъ и Можайскомъ.

Перемѣщеніе и увольненіе учителей по общему правилу происходитъ на законномъ основаніи, т. е. черезъ училищный совѣтъ. По принятому въ Московскомъ училищномъ совѣтѣ обыкновенію, всѣ перемѣщенія учителей въ теченіе года производятся по соглашенію инспектора народныхъ училищъ съ предсѣдателемъ управы (онъ же членъ училищнаго совѣта), съ доведеніемъ до свѣдѣнія совѣта.

Въ числѣ обнаруженныхъ болѣе выдающихся случаевъ нарушенія требованій закона касательно назначенія, перемѣщенія и увольненія учителей можно указать на слѣдующіе. Въ 1902 году произошло разномысліе между Московской уѣздной управой и инспекторомъ по поводу командированія учительницы Тереховой для замѣны заболѣвшей учительницы Всѣхсвятскаго училища, каковое командированіе инспекторъ признавалъ неудобнымъ. Управа внесла этотъ вопросъ на обсужденіе училищнаго совѣта 27 Апрѣля, а 29 числа того же мѣсяца, не выждавъ повидимому распоряженія совѣта, командировала Терехову въ названную школу. Клинской уѣздной управой былъ допущенъ учитель Голевъ къ исполненію

обязанностей учителя въ Покровскомъ училищѣ безъ увѣдомленія о томъ инспектора, на что обращено вниманіе управы губернаторомъ въ предложеніи № 1202—1903 года, и такіе же случаи имѣли мѣсто въ 1903 году въ Волоколамскомъ уѣздѣ, гдѣ были допущены къ должности безъ вѣдома инспектора трое учителей, о чемъ инспекторомъ было сообщено директору народныхъ училищъ.

Распредѣленіе учителей по происхожденію и образованію.

По даннымъ за 1901—2 учебный годъ, въ земскихъ училищахъ Московской губерніи было 1.107 лицъ преподавательскаго персонала, изъ коихъ 326 учителей и 781 учительница (въ томъ числѣ 5 помощниковъ и 34 помощницы). Кромѣ того было 3 учителя пѣнія, 1 учитель рисованія и 1 учительница рукодѣлія *). По сословію лица эти распредѣлялись слѣдующимъ образомъ:

	Мужчинъ.	Женщинъ.
происходящихъ отъ лицъ духовнаго званія .	97	335
дворянъ и дѣтей чиновниковъ	28	160
почетныхъ гражданъ	15	36
купцовъ	1	16
мѣщанъ	46	135
крестьянъ	104	65
питомцевъ воспитательнаго дома	25	1
разнаго званія	10	33
Итого . . .	326	781

По образованію:

учителей, не окончившихъ университетскаго курса	2
» окончившихъ курсъ учительскихъ семинарій . . .	4
» » » духовныхъ семинарій	39
» не окончившихъ курса духовныхъ семинарій . .	26
» » курса гимназій	4

*) По 2 школамъ всѣхъ нижеприведенныхъ свѣдѣній не имѣется.

учителей, не окончившихъ курса прогимназій	2
» » » духовныхъ училищъ	13
» » » уѣздныхъ городскихъ 3 кл. и 2 кл. училищъ	27
учителей, окончившихъ курсъ частныхъ и профессіональныхъ училищъ	10
учителей, окончившихъ курсъ начальныхъ училищъ и учил. низшаго разряда	2
учителей, получившихъ домашнее образованіе	7
Всего	326

Учительницъ, окончившихъ курсъ институтовъ	12
» » » учительскихъ семинарій	179
» » » гимназій	90
» не окончившихъ курса гимназій	15
» окончившихъ курсъ частныхъ учебныхъ заведеній и пансіоновъ	36
учительницъ, окончившихъ курсъ Филаретовскаго духовнаго училища	122
учительницъ, окончившихъ курсъ епархіальныхъ духовныхъ училищъ	172
учительницъ, окончившихъ курсъ прогимназій	74
» » » городскихъ и министерскихъ 2-классныхъ училищъ	26
учительницъ, окончившихъ курсъ начальныхъ училищъ и училищъ низшихъ разрядовъ	9
учительницъ, получившихъ домашнее образованіе	46
Всего	781

Разсмотрѣніе приведенныхъ данныхъ показываетъ, что въ настоящее время составъ учительницъ выше состава учителей по образованію, такъ какъ въ числѣ первыхъ 51% получившихъ среднее образованіе, тогда какъ обладающихъ такимъ образованіемъ учителей лишь 12% общаго ихъ

количества, почему численное преобладаніе учительницъ надъ учителями въ земскихъ школахъ Московской губерніи нельзя не признать благопріятнымъ явленіемъ, помимо доказанной на практикѣ большей пригодности учительницъ къ преподавательской дѣятельности въ низшихъ школахъ сравнительно съ учителями.

Составъ учительскаго персонала съ годами постепенно улучшается. Изъ свѣдѣній, заимствованныхъ изъ статистическихъ отчетовъ губернской управы, видно, что хотя процентъ получившихъ среднее образованіе учителей и упалъ съ 1883—4 г. вдвое, однако, вмѣстѣ съ тѣмъ повысился втрое процентъ окончившихъ курсъ учительскихъ семинарій, т. е. лицъ, получившихъ спеціальную подготовку, и вдвое понизился процентъ лицъ съ низшимъ образованіемъ. Что касается учительницъ, то среди нихъ процентъ получившихъ среднее образованіе въ то же время возросъ болѣе чѣмъ вдвое и хотя понизился процентъ окончившихъ учительскія семинаріи, но вмѣстѣ съ тѣмъ процентъ лицъ съ низшимъ образованіемъ уменьшился въ $1^1/_2$ раза.

Имѣя въ виду, что въ 1901—2 учебномъ году во всѣхъ земскихъ школахъ было 51.593 учащихся, оказывается, что на одного преподавателя приходилось около 46 учениковъ, т. е. меньше установленной въ Московскомъ земствѣ максимальной нормы учениковъ на 1 учителя (60).

По школамъ преподавательскій персоналъ распредѣлялся слѣдующимъ образомъ:

Съ 1 преподавателемъ было	554	школы
съ 2 преподавателями	228	»
болѣе, чѣмъ съ 2 преподавателями	32	»
	814	» .

Матеріальная обезпеченность учителей.

Содержаніе преподавателей земскихъ школъ слагается изъ жалованья, уплачиваемаго имъ изъ уѣздныхъ средствъ, и приплатъ изъ средствъ губернскаго земства, которыя получаютъ всѣ земства, за исключеніемъ Московскаго, какъ установившаго для учителей окладъ жалованья, соотвѣтствующій максимальнымъ нормамъ, до которыхъ производятся упомянутыя приплаты. Прежде о приплатахъ губернскаго земства неоднократно

измѣнялись и въ настоящее время дѣйствуютъ въ установленной губернскимъ собраніемъ въ засѣданіи 15 Января 1900 года редакціи *), устранившей неудобства прежнихъ правилъ, затруднявшихъ повышеніе учительскаго жалованья свыше нормы въ 360 руб. и вызвавшихъ недоразумѣнія по этому поводу между губернской и уѣздной Коломенской управами въ 1898 году.

Правила о приплатахъ преслѣдуютъ отчасти цѣль поднятія образовательнаго уровня преподавательскаго персонала, такъ какъ по общему правилу производятся лишь лицамъ, имѣющимъ свидѣтельство объ окончаніи полнаго курса въ учительскихъ семинаріяхъ, гимназіяхъ, въ женскихъ училищахъ духовнаго вѣдомства, дающихъ права домашней учительницы, въ духовныхъ семинаріяхъ, а также имѣющимъ званіе домашнихъ учителей и учительницъ въ томъ случаѣ, если ими выдержанъ спеціальный экзаменъ по русскому языку и ариѳметикѣ. Исключеніе дѣлается лишь для лицъ, поступившихъ на земскую службу до 1895 года, а также особо выдающихся по заслугамъ и прослужившихъ при томъ не менѣе 6 лѣтъ въ одномъ и томъ же уѣздѣ или городѣ.

Размѣръ приплатъ губернскаго земства въ теченіе первыхъ трехъ лѣтъ службы учителей и учительницъ составляетъ 25 % получаемаго жалованья и притомъ не свыше суммы, необходимой для возвышенія содержанія до 300 руб. Начиная съ четвертаго года службы учителей и учительницъ приплата губернскаго земства производится въ размѣрѣ 50% жалованья; къ жалованью же, превышающему 240 руб., приплата производится лишь въ размѣрѣ, необходимомъ для возвышенія суммы содержанія до 360 рублей. Начиная съ седьмого года службы учителей и учительницъ, назначенная прибавка выдается въ прежнемъ размѣрѣ, уже независимо отъ могущаго быть увеличенія жалованья изъ мѣстныхъ средствъ, но, во всякомъ случаѣ, не свыше того, сколько можетъ быть потребно для возвышенія всего оклада содержанія до 420 руб. Если начиная съ седьмого года службы учителей и учительницъ къ получаемому ими жалованью производится надбавка изъ средствъ мѣстнаго уѣзднаго земства, то губернское земство съ своей

*) Правила о приплатахъ распространяются и на учителей городскихъ училищъ.

стороны производитъ соотвѣтствующую первую надбавку къ своимъ приплатамъ въ слѣдующемъ размѣрѣ: а) въ уѣздахъ Бронницкомъ, Верейскомъ, Дмитровскомъ, Звенигородскомъ и Клинскомъ—въ размѣрѣ $^1/_2$ надбавки изъ мѣстныхъ средствъ; б) въ уѣздахъ Волоколамскомъ, Можайскомъ и Рузскомъ—въ двойномъ размѣрѣ надбавки. Надбавка изъ губернскихъ суммъ производится, однако, не свыше того, сколько нужно для возвышенія всего оклада содержанія до 420 руб. въ годъ. Если начиная съ одиннадцатаго года службы учителей и учительницъ въ названныхъ восьми уѣздахъ къ получаемому ими жалованью производится новая надбавка изъ мѣстныхъ средствъ, то губернское земство съ своей стороны производитъ соотвѣтствующую вторую надбавку къ своимъ приплатамъ въ томъ же процентномъ отношеніи къ размѣру мѣстной надбавки, какое опредѣлено для первой надбавки. Вторая надбавка изъ губернскихъ средствъ производится въ суммѣ не свыше 10 руб.—въ уѣздахъ Бронницкомъ, Верейскомъ, Дмитровскомъ, Звенигородскомъ и Клинскомъ и не свыше 20 руб.—въ уѣздахъ Волоколамскомъ, Можайскомъ и Рузскомъ. При исчисленіи прибавокъ за первое трехлѣтіе считаются лишь года непрерывной службы въ одномъ и томъ же уѣздѣ или городѣ.

Въ разсмотрѣнныхъ правилахъ проявляется обычное въ Московскомъ губернскомъ земствѣ стремленіе регламентировать дѣятельность уѣздныхъ земствъ. Нормой учительскаго содержанія для всѣхъ уѣздовъ признается губернскимъ земствомъ 300—450 руб., къ установленію каковой нормы и направлена выдача прибавокъ, при чемъ послѣднія уменьшаются въ зависимости отъ увеличенія жалованья изъ уѣздныхъ средствъ, приближающаго его къ указаннымъ нормамъ. Такая регламентація вызвала между прочимъ столкновеніе между губернской управой и Коломенскимъ земствомъ, которое, поднявъ самостоятельно жалованье учителямъ до 360 руб., требовало и отъ губернскаго земства прибавки, съ чѣмъ губернская управа не соглашалась, находя, что роль губернскаго земства уравнивать по возможности условія земскаго хозяйства въ различныхъ уѣздахъ. Взглядъ этотъ не нашелъ, однако, поддержки въ губернскомъ земскомъ собраніи.

Такимъ образомъ въ настоящее время наименьшій размѣръ жалованья учителямъ, удовлетворяющимъ упомянутому образовательному цензу, почти

во всѣхъ уѣздахъ, благодаря приплатамъ губернскаго земства, установленъ въ 300 руб., черезъ 3 года жалованье увеличивается до 360 руб., затѣмъ, благодаря устанавливаемымъ, въ связи съ приплатами губернскаго земства, прибавкамъ изъ уѣздныхъ средствъ, чрезъ 6 лѣтъ службы жалованье увеличивается до 420 руб., чрезъ 10 лѣтъ до 450 руб. Исключеніе представляютъ: Московское земство, которое, не получая пособія отъ губернскаго земства, установило минимальную норму жалованья въ 300 руб. съ увеличеніемъ черезъ каждые 3 года по 60 руб. до 540 руб., и Верейское, гдѣ учителя получаютъ 240, 300 и 360 руб. Во всѣхъ уѣздахъ учителя, не имѣющіе требуемаго образовательнаго ценза, получаютъ 240 руб., за исключеніемъ Клинскаго и Верейскаго, гдѣ они получаютъ въ первомъ 200—240 руб. и во второмъ 120—180 руб. Впрочемъ въ Верейскомъ земскомъ собраніи сессіи 1903 года принято предположеніе о переходѣ къ общепринятымъ нормамъ. Подольская уѣздная земская управа въ докладѣ земскому собранію 1903 года оспаривала ограниченіе приплатъ учителямъ съ низшимъ образовательнымъ цензомъ, доказывая, что дипломъ представляетъ мало гарантій для того, чтобы признать учителя отвѣчающимъ предъявляемымъ къ нему требованіямъ, но мнѣніе ея уѣзднымъ собраніемъ принято не было.

Слѣдуетъ замѣтить, что содержаніе, получаемое учителями, можетъ быть и больше указанной нормы, если они занимаются народными чтеніями, преподаваніемъ пѣнія и рукодѣлія, за что, какъ будетъ указано въ своемъ мѣстѣ, полагается особое вознагражденіе.

Изъ другихъ мѣръ, принимаемыхъ земствами для улучшенія матеріальнаго положенія учителей, слѣдуетъ указать на получаемыя ими въ нѣкоторыхъ уѣздахъ награды, на выдачу имъ денегъ на проѣздъ, на пособія, оказываемыя на воспитаніе дѣтей, на допущеніе ихъ занимать должность страховыхъ субъ-агентовъ, на предоставленіе имъ участія въ земской эмеритальной кассѣ на общемъ основаніи и на назначеніе въ нѣкоторыхъ случаяхъ пенсій.

Награды, выдаваемыя учителямъ, весьма незначительны и колеблются обыкновенно въ предѣлахъ отъ 10 до 25 руб. въ годъ.

На воспитаніе дѣтей учителей губернское земство отпускаетъ ежегодно съ 1898 г. 3.000 руб. (пособіе имени А. А. Оленина) въ распо-

ряженіе предсѣдателей управъ для выдачи наиболѣе нуждающимся лицамъ учительскаго персонала. Въ 1901—2 учебномъ году, какъ видно изъ доклада управы, пособіемъ воспользовались 36 учителей съ 51 ребенкомъ, при чемъ размѣры пособія колебались отъ 40 до 150 руб. Независимо отъ сего, согласно постановленію 1900 года, губернское земство ассигнуетъ на тотъ же предметъ еще добавочную сумму въ размѣрѣ не болѣе половины суммы, отпускаемой на этотъ предметъ изъ уѣздныхъ средствъ. На 1903 годъ въ смѣту внесено 3.350 руб. губернскимъ земствомъ и 2.200 уѣздными (отъ 50 до 500 руб.).

Вопросъ о допущеніи учителей къ занятію должностей страховыхъ субъ-агентовъ разрѣшенъ утвердительно въ засѣданіи губернскаго земскаго собранія 19 Января 1900 года, но прошелъ не безъ возраженій, сущность которыхъ сводилась къ тому, что нравственныя и физическія силы учителей будутъ страдать отъ исполненія обязанностей субъ-агентовъ. По постановленію собранія учителя могутъ занимать означенную должность лишь съ разрѣшенія училищнаго совѣта, при чемъ районъ ихъ дѣятельности не долженъ быть больше 12 верстъ, и исполнять обязанности по означенной должности они могутъ только въ праздничные дни и во время каникулъ. Агенты не несутъ отвѣтственности за субъ-агентовъ изъ учителей, какъ состоящихъ на службѣ земства. Насколько эти требованія соблюдаются, свѣдѣній не имѣется. Занятіе упомянутыхъ должностей можетъ дать учителю до 100 руб. въ годъ. Противъ такого совмѣщенія нельзя однако не возразить, что, принимая обязанности субъ-агентовъ, учителямъ будетъ трудно ограничивать свою дѣятельность по этой должности въ теченіе учебнаго времени лишь праздничными днями. Допущеніе такого совмѣщенія идетъ прямо въ разрѣзъ съ постоянными заявленіями о трудности законоучителямъ исполнять обязанности по преподаванію, въ виду лежащихъ на нихъ обязанностей по священно-служенію. Результатомъ совмѣщенія будетъ, во всякомъ случаѣ, подчиненіе учителей вліянію губернской земской управы.

Обозрѣніе изложенныхъ мѣропріятій по матеріальному обезпеченію учителей приводитъ къ заключенію, что, хотя Московскимъ земствомъ сдѣлано въ этомъ отношеніи много, но остается сдѣлать въ будущемъ еще не мало. Если жалованье, получаемое большинствомъ учителей (300

руб. и выше), при готовой квартирѣ и отопленіи, еще можетъ быть признано сравнительно достаточнымъ для лицъ несемейныхъ, то для лицъ семейныхъ оно такимъ считаться не можетъ. Занятія учителями постороннихъ должностей въ родѣ должности страховыхъ субъ-агентовъ, разумѣется, желательно было бы избѣгать. Обезпеченіе учительскаго персонала помощью на случай болѣзни, случайнаго несчастія и т. п. не организовано, если не считать практикуемыхъ въ отдѣльныхъ случаяхъ единовременныхъ выдачъ по этому поводу и ассигнованія нѣкоторыми уѣздными земствами незначительныхъ суммъ на этотъ предметъ. Введеніе эмеритуры обезпечиваетъ до извѣстной степени будущность учителя, въ случаѣ его неспособности къ труду, и семьи, его, въ случаѣ смерти учителя, но это положеніе не распространяется на старослужащихъ, выслужившихъ много лѣтъ до введенія эмеритальнаго устава, учителей, которымъ могутъ быть выдаваемы пенсіи только въ видѣ исключенія.

Указанные недостатки сознаются и нѣкоторыми уѣздными земствами, но устраненіе таковыхъ зависитъ конечно отъ ихъ финансоваго положенія. Такъ Московское уѣздное земство въ 1899 г. постановило, между прочимъ, при новыхъ постройкахъ увеличить размѣръ учительскихъ квартиръ, выдавать учителямъ 2—3 руб. на оплату прислуги и извѣстную сумму на освѣщеніе, внести въ смѣту 500 руб. на выдачу учителямъ пособій въ случаѣ болѣзни и выдавать пенсіи тѣмъ учителямъ, которые не имѣютъ на нихъ правъ по эмеритальному уставу. Въ обсужденіе того же вопроса входила и Можайская земская управа, но намѣченныя ею мѣры еще не получили осуществленія.

Общества взаимопомощи.

Говоря о матеріальномъ обезпеченіи учительскаго персонала, слѣдуетъ упомянуть о существующихъ въ нѣкоторыхъ уѣздахъ и преслѣдующихъ цѣль улучшенія быта учащихъ обществахъ взаимопомощи учащимъ и учившимъ въ начальныхъ училищахъ или служащимъ и служившимъ въ земствѣ. Общества взаимопомощи учащимъ существуютъ въ Можайскомъ, Волоколамскомъ и Серпуховскомъ уѣздахъ; общества взаимной помощи служащимъ въ земствѣ имѣются въ уѣздахъ Московскомъ, Клинскомъ, Дмитровскомъ, Богородскомъ и Подольскомъ. Въ послѣднихъ изъ названныхъ обществъ главный контингентъ составляютъ

учителя и учительницы и потому общій характеръ этихъ обществъ такой же, какъ и обществъ взаимопомощи учащимъ.

Нѣкоторыя уѣздныя земства оказываютъ денежную поддержку этимъ обществамъ (Серпуховское, Богородское). Равнымъ образомъ и губернскою управою въ 1898 г. былъ возбужденъ вопросъ о содѣйствіи обществамъ взаимопомощи учащимъ со стороны губернскаго земства, но таковой еще не получилъ разрѣшенія.

Дѣятельность названныхъ обществъ выражается главнымъ образомъ въ выдачѣ ссудъ и пособій на леченіе, а также на воспитаніе дѣтей. Такъ Богородскимъ обществомъ въ 1902—3 г. было выдано 23 пособія на сумму 870 руб. и 11 ссудъ на 1030 руб.; Можайскимъ въ 1902 г.—6 ссудъ на 115 руб. и 1 пособіе на 20 руб., Московскимъ въ 1901—2 г.—20 пособій на 1.530 руб. и 14 ссудъ на 780 руб.; Подольскимъ въ 1902 г.—7 ссудъ на 335 руб.; Серпуховскимъ въ томъ-же году — 7 пособій на 200 руб. и 24 ссуды на 550 руб. и т. д. Независимо отъ сего нѣкоторыя общества организуютъ выписку журналовъ для своихъ членовъ. Серпуховское общество помимо того проектируетъ устройство санаторіи, на что собрано около 400 руб., и общежитія для обучающихся въ Серпуховѣ дѣтей членовъ общества.

Въ дѣятельности обществъ взаимопомощи, вообще заслуживающихъ сочувствія, нельзя однако не отмѣтить нѣкоторыхъ отрицательныхъ сторонъ. Помимо служащихъ въ земствѣ и въ частности учителей, въ составъ ихъ входятъ, въ качествѣ членовъ—соревнователей, также и лица постороннія. почему въ засѣданіяхъ обществъ открывается возможность воздѣйствія послѣднихъ на учительскій персоналъ. Большей частью, подъ вліяніемъ постороннихъ лицъ, какъ видно изъ журналовъ и отчетовъ обществъ, послѣднія обнаруживаютъ склонность расширять свои задачи, опредѣленныя по уставу, и стремиться къ корпоративному объединенію учащихъ съ цѣлью направленія дѣятельности такой корпораціи не всегда въ желательномъ смыслѣ. Такъ въ засѣданіи правленія Можайскаго общества взаимопомощи учащимъ 7 марта 1902 г., несомнѣнно подъ вліяніемъ происходившаго передъ тѣмъ съѣзда врачей, давшаго первый толчокъ этой мысли, былъ возбужденъ вопросъ объ организаціи при управѣ учительскихъ совѣщаній по вопросамъ школьнаго учебнаго характера на

подобіе экономическаго и санитарнаго совѣтовъ и постановлено для этой цѣли образовать коммиссію. Затѣмъ въ 1903 г. общество занималось разработкой означеннаго вопроса, пригласивъ къ участію въ таковой учителей. При Дмитровской земской управѣ 13 Февраля 1903 года состоялось собраніе членовъ общества взаимопомощи служащимъ въ земствѣ при участіи учителей, при чемъ, по полученнымъ инспекціей народныхъ училищъ свѣдѣніямъ, слушался, между прочимъ, докладъ по вопросу объ образованіи при управѣ совѣта по дѣлу народнаго образованія, возбужденному вслѣдъ за тѣмъ, какъ выше указано, санитарнымъ совѣтомъ, равно и другіе доклады, не относящіеся къ компетенціи общества. Объ изложенномъ было доведено до свѣдѣнія губернатора, которымъ предложено управѣ о возстановленіи нарушеннаго порядка. На собраніяхъ Серпуховскаго общества взаимопомощи учащимъ также иногда обсуждались вопросы, не предусмотрѣнные уставомъ, напримѣръ, слушался докладъ о правовомъ положеніи учителей и разсматривался вопросъ о судахъ чести. Наконецъ, въ засѣданіи Подольскаго общества взаимопомощи служащимъ въ земствѣ 15 Марта 1903 г. слушался докладъ о союзѣ учительскихъ обществъ, въ связи съ отчетомъ делегатовъ общества на всероссійскомъ съѣздѣ учительскихъ обществъ взаимопомощи.

Нельзя при этомъ не упомянуть, что возбужденное въ 1896 г. ходатайство Московскаго уѣзднаго собранія объ учрежденіи общества попеченія объ улучшеніи положенія учащихъ въ начальныхъ училищахъ было отклонено Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія, между прочимъ, въ виду широкихъ цѣлей, поставленныхъ себѣ обществомъ и возникшаго у Министерства опасенія, что въ числѣ членовъ будутъ состоять лица, не имѣющія связи съ учительскою средою, а этимъ путемъ обществу можетъ быть придано нежелательное направленіе. Вслѣдствіе этого уставъ общества былъ видоизмѣненъ и утвержденъ затѣмъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ 25 Іюля 1901 г., какъ уставъ общества взаимнаго вспоможенія служащихъ и служившихъ въ Московскомъ уѣздномъ земствѣ. Весьма возможно, что и такой уставъ, объединяя учителей съ остальными служащими въ земствѣ, также поведетъ къ подчиненію учительскаго персонала вліянію постороннихъ лицъ.

Мѣры къ подготовленію учителей.

Заботу о подготовленіи учителей для начальныхъ школъ, какъ указано выше, приняло на себя губернское земство, которое содержитъ 30 стипендіатовъ въ 3-й учительской семинаріи Московскаго учебнаго округа (Поливановской), замѣщаемыхъ управою. По окончаніи курса стипендіаты обязаны прослужить 6 лѣтъ учителями на жалованіи не менѣе 200 руб. въ годъ и кромѣ того, по окончаніи курса, получаютъ по 40 руб. на обзаведеніе и по 10 руб. на проѣздъ къ мѣсту служенія. Каждый стипендіатъ обходится земству въ 120 руб. въ годъ. Хотя въ управленіи семинаріей земство никакого участія не принимаетъ, но въ засѣданіи губернскаго земскаго собранія 9 Декабря 1902 г. постановлено поручить управѣ и совѣщанію по вопросамъ народнаго образованія обсудить при участіи директора учительской семинаріи вопросъ о болѣе правильной постановкѣ преподаванія въ семинаріи. Тотъ же вопросъ обсуждался и на совѣщаніи предсѣдателей управъ 5 Іюня 1903 г., которое рѣшило возбудить ходатайство о включеніи представителя отъ земства въ педагогическій совѣтъ семинаріи. Означенныя сужденія вызваны тѣмъ, что, по отзыву лицъ, близко стоящихъ къ дѣлу народнаго образованія, семинарія въ послѣднее время выпускала воспитанниковъ, плохо подготовленныхъ къ занятію учительскихъ должностей. По имѣющимся свѣдѣніямъ на обстоятельство это обращено уже вниманіе учебнымъ начальствомъ, и въ личномъ составѣ управленія семинаріи произведены значительныя перемѣны.

Независимо отъ этого губернское земство содержитъ еще 30 стипендій въ женской учительской семинаріи г-жи Чепелевской и 21 въ учрежденномъ при ней приготовительномъ училищѣ (изъ нихъ 10 стипендій имени кн. В. А. Черкасскаго). Содержаніе 30 стипендіатокъ въ семинаріи обходится губернскому земству въ 10.010 руб. въ годъ, а за каждую стипендіатку въ приготовительномъ училищѣ земство уплачиваетъ по 200 руб. въ годъ. Стипендіи въ приготовительномъ училищѣ имѣютъ между прочимъ цѣлью дать возможность продолжать курсъ образованія ученицамъ начальныхъ училищъ. Стипендіатки принимаются въ семинарію по экзамену, при чемъ кандидатки въ приготовительное училище назначаются управами. Окончившія курсъ обязаны прослужить четыре года въ земскихъ школахъ съ жалованіемъ не менѣе 150 руб. въ годъ. Пред-

ставитель губернской управы состоитъ членомъ педагогическаго совѣта семинаріи.

Преподаваніе въ семинаріи Чепелевской, какъ можно судить по отзыву учебнаго начальства и личному впечатлѣнію, вынесенному изъ ея посѣщенія, поставлено вполнѣ правильно и выходящія изъ нея учительницы большей частью вполнѣ соотвѣтствуютъ своему назначенію.

Всего на подготовленіе учителей и учительницъ губернское земство ассигновало на 1903 г. 17.440 руб.

Съ цѣлью улучшенія учительскаго персонала, какъ губернское, такъ и уѣздныя земства кромѣ того участвуютъ, на точномъ основаніи утвержденныхъ Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія 5 Августа 1875 г. и 26 Ноября 1899 г. правилъ, въ устройствѣ временныхъ педагогическихъ курсовъ для учителей и учительницъ начальныхъ училищъ, а также съѣздовъ тѣхъ же лицъ.

По постановленію 31 Января 1898 г. губернское земское собраніе, признавъ желательнымъ, чтобы учительскія собранія были поуѣздныя и устраивались періодически, приняло на себя половину расходовъ по организаціи этихъ собраній *). Въ томъ же засѣданіи постановлено было ходатайствовать передъ Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія о разрѣшеніи вновь учительскихъ съѣздовъ, воспрещенныхъ циркуляромъ названнаго Министерства въ 1885 г.

Слѣдуетъ замѣтить, что вопросъ о возбужденіи этого ходатайства прошелъ въ совѣщаніи по вопросамъ народнаго образованія не безъ возраженій, сущность которыхъ сводилась къ тому, что учительскій персоналъ недостаточно подготовленъ для принятія участія въ самостоятельномъ разрѣшеніи вопросовъ школьной жизни и что возможны столкновенія между постановленіями съѣздовъ и училищныхъ совѣтовъ; наоборотъ сторонники съѣздовъ видѣли въ нихъ одно изъ лучшихъ средствъ для развитія учителей, а также способъ ознакомленія земствъ съ нуждами школы. Правила о съѣздахъ были изданы въ установленномъ порядкѣ 26 Ноября 1899 года. Хотя при существующей редакціи этихъ правилъ указанныя выше опасенія, казалось, не должны бы имѣть мѣста, такъ

*) Въ 1903 году на этотъ предметъ было ассигновано 4.875 руб.

какъ, согласно § 3, въ программу съѣздовъ не могутъ быть включаемы вопросы и темы, относящіеся къ предметамъ вѣдѣнія училищной администраціи или другихъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденій и лицъ, и вообще вопросы, выходящіе изъ круга дѣятельности и вѣдѣнія учителей, какъ преподавателей, воспитателей и распорядителей, каждаго въ своей школѣ, но на практикѣ трудно, разумѣется, соблюсти это условіе.

Московское уѣздное земство организовало съѣздъ учителей въ Августѣ 1901 г., на которомъ присутствовали 199 лицъ учительскаго персонала, при чемъ на разсмотрѣніе его было представлено 32 доклада. Такой же съѣздъ былъ организованъ Бронницкимъ уѣзднымъ земствомъ въ Декабрѣ 1902 г. и по отзыву инспектора народныхъ училищъ прошелъ съ полнымъ успѣхомъ. При разсмотрѣніи, однако же, ходатайства Клинскаго земства объ устройствѣ съѣзда пришлось исключить изъ программы цѣлый рядъ вопросовъ, проектированныхъ земской управой, именно: о задачѣ начальной школы, о выясненіи положительной и отрицательной сторонъ въ современной ея постановкѣ и ходѣ занятій, о необходимости расширить программу школъ, объ отношеніи учителей къ попечителямъ и законоучителямъ, объ организаціи учительскихъ совѣщаній и т. п.

Нельзя не упомянуть, что въ самое послѣднее время Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія предоставлено директорамъ народныхъ училищъ устраивать конференціи учителей по педагогическимъ вопросамъ подъ предсѣдательствомъ инспекторовъ народныхъ училищъ (циркуляръ Министерства Народнаго Просвѣщенія 9 Августа 1903 года № 2530). Развитіе такихъ конференцій можетъ удовлетворить несомнѣнно существующей въ средѣ учителей потребности въ общеніи между собою и вмѣстѣ съ тѣмъ предотвратить уклоненія, возможныя при организаціи съѣздовъ безъ надлежащаго руководства.

Въ 1901 г. Московское губернское земское собраніе въ засѣданіи 8 Декабря постановило поручить губернской управѣ, при содѣйствіи совѣщанія по вопросамъ народнаго образованія, разработать вопросъ объ устройствѣ губернскихъ общеобразовательныхъ курсовъ для учащихъ въ земскихъ школахъ. Въ докладѣ по этому предмету, внесенномъ въ чрезвычайное засѣданіе 1902 года, большинство совѣщанія (11 голосовъ

противъ 5) и управа, высказываясь въ пользу такихъ курсовъ, видѣли ее между прочимъ въ томъ, что курсы способствуютъ подъему умственныхъ и нравственныхъ силъ учителей и являются самымъ дѣйствительнымъ средствомъ «для устраненія того противорѣчія, въ которое ставитъ жизнь этого просвѣтителя темной массы». Противъ доклада какъ на совѣщаніи, такъ и въ собраніи возражалъ гласный Ѳ. Самаринъ. Имъ было указано, что въ докладѣ выставлена чрезмѣрно широкая задача—сдѣлать учителя просвѣтителемъ народа, проводникомъ идей среди населенія, но задача эта не входитъ въ обязанности земства и къ тому же не выполнима въ 5—6 недѣль, въ теченіе которыхъ предполагается дать возможность учителямъ слушать профессорскія лекціи. Задача учителя дѣйствительно высока, но скромна, и раздувать ее не слѣдуетъ; онъ долженъ учить дѣтей, а не просвѣщать окружающую среду. Ставить же сельскаго учителя въ положеніе просвѣтителя народа не дѣло земскихъ учрежденій, которыя не должны заниматься проповѣдью идей. Противъ предложенія высказывался и предсѣдатель Богородской уѣздной управы, указывавшій, что въ такой короткій срокъ учителя воспримутъ лишь верхушки знаній.

Возражая на оба эти мнѣнія, членъ губернской управы, завѣдывающій отдѣломъ народнаго образованія, Хмѣлевъ объяснилъ, что управою вовсе не имѣлось въ виду дѣлать изъ учителя проповѣдника идей среди населенія; въ такое положеніе проповѣдника просвѣтительныхъ идей ставитъ учителя сама жизнь и надо только помочь учителю въ этомъ положеніи. Къ этому предсѣдатель управы Д. Н. Шиповъ съ своей стороны добавилъ, что учителя серьезные работники въ важномъ общественномъ дѣлѣ и выполняютъ на мѣстахъ тѣ обязанности, которыя возложены на земскія учрежденія. Земство заинтересовано въ томъ, чтобы, при общеніи съ народомъ, учителя были на высотѣ своего положенія, обезпечивающаго плодотворность ихъ вліянія.

Въ результатѣ происходившихъ преній большинствомъ голосовъ было постановлено устроить въ 1903 г. для учителей общеобразовательные курсы, программа коихъ должна быть выработана коммиссіей, образованной при совѣщаніи по вопросамъ народнаго образованія, при участіи особо приглашенныхъ свѣдующихъ лицъ. На расходы по устройству

курсовъ было ассигновано 4 тыс. руб., но такъ какъ программа ихъ еще не выработана, то и курсы не состоялись и отложены до 1904 г. Большинство уѣздныхъ земствъ ассигновало на поѣздку учителей на курсы необходимыя средства (отъ 200 до 864 руб.). Богородское земство, большинствомъ 12 голосовъ противъ 6, отклонило предложеніе управы о посылкѣ учителей на общеобразовательные курсы, указавъ, что гораздо нужнѣе курсы педагогическіе.

Положенная въ основаніе открытія курсовъ мысль сдѣлать изъ учителей агентовъ земства и проповѣдниковъ просвѣтительныхъ идей еще разъ наглядно указываетъ, что Московское земство далеко не ограничивается въ дѣлѣ народнаго образованія предѣлами компетенціи, предоставленной ему закономъ, какъ это указывалось имъ въ другихъ случаяхъ, напримѣръ, при образованіи школьныхъ совѣтовъ. Едва ли однако такая роль можетъ быть предоставлена людямъ, большею частью едва сошедшимъ съ школьной скамьи, необладающимъ даже вполнѣ сложившимися личными убѣжденіями и твердо выработаннымъ характеромъ, какъ это справедливо указалъ въ своемъ особомъ мнѣніи и гласный Ѳ. Самаринъ. Въ большинствѣ случаевъ они явились бы лишь выразителями тѣхъ колеблющихся воззрѣній, которыя въ данную миниту господствуютъ въ нашемъ обществѣ. Относительно же самихъ курсовъ нельзя не присоединиться къ мнѣнію того же гласнаго, что, продолжаясь въ теченіе пяти, шести недѣль лѣтняго вакаціоннаго времени, они не дадутъ слушателямъ основательныхъ научныхъ познаній и дѣйствительнаго умственнаго развитія, а лишь безсвязныя и разнообразныя обрывки научныхъ идей и теорій, воспринятыхъ на вѣру и поверхностно усвоенныхъ.

Отношеніе учителей къ дѣлу.

Стремленіе придать учащимъ въ народныхъ училищахъ Московской губерніи несвойственную ихъ назначенію роль, къ счастію, до сихъ поръ не принесло существеннаго вреда дѣлу народнаго образованія. Отзывы предводителей дворянства, инспекторовъ народныхъ училищъ и другихъ лицъ, которымъ знакома дѣятельность учителей и учительницъ земскихъ школъ, обозрѣніе дѣлопроизводства училищныхъ совѣтовъ, а также личныя наблюденія, убѣждаютъ въ томъ, что преподавательскій персоналъ, особенно же учительницы, за рѣдкими исключеніями, вполнѣ добросовѣстно относятся

къ своимъ обязанностямъ и вообще стоять на высотѣ своего положенія. Успѣшность преподаванія въ отдѣльныхъ училищахъ конечно различна, но случаи небрежнаго отношенія къ дѣлу, которые вызвали бы принятіе какихъ либо особыхъ мѣръ со стороны училищныхъ совѣтовъ или инспекторовъ народныхъ училищъ, являются рѣдкими.

Случаи негуманнаго отношенія къ ученикамъ со стороны учителей также единичны. Изъ числа ихъ за послѣдніе годы можно указать на случай грубаго обращенія съ учениками учительницы Рязанцевскаго училища, выгонявшей, въ видѣ наказанія, учениковъ на дворъ безъ верхняго платья, что и поставлено ей на видъ. Затѣмъ, по отзыву инспектора народныхъ училищъ Богородскаго уѣзда, нѣкоторые учителя допускали нанесеніе побоевъ ученикамъ, но и на это обращено вниманіе училищнымъ совѣтомъ.

Добросовѣстная дѣятельность учительскаго персонала въ земскихъ школахъ Московской губерніи подтверждается также и тѣмъ, что увольненіе безъ прошеній учителей и учительницъ представляется явленіемъ крайне рѣдкимъ въ практикѣ училищныхъ совѣтовъ Московской губерніи. По Московскому уѣзду такихъ случаевъ было за 1902 и 1903 гг. только два: двѣ учительницы были уволены за неявку къ сроку послѣ каникулъ безъ представленія объясненій о причинахъ неявки. Вовсе не усмотрѣно случаевъ примѣненія предводителями дворянства и инспекторами народныхъ училищъ права устранять собственною властью учителей отъ должностей.

Можно также удостовѣрить отсутствіе какихъ либо данныхъ, которыя указывали бы на сколько нибудь замѣтное проявленіе въ средѣ учительскаго персонала земскихъ школъ Московской губерніи стремленія выходить изъ своей роли и воздѣйствовать въ томъ или иномъ направленіи на окружающее ихъ населеніе. Единичные случаи такого воздѣйствія въ нежелательномъ направленіи, разумѣется, могутъ быть и, между прочимъ, они выражаются въ недостаточномъ вниманіи нѣкоторыхъ учителей и учительницъ къ исполненію религіозныхъ обязанностей; но къ счастію само населеніе смотритъ на это недоброжелательно и школы съ такими учащими слабѣе посѣщаются, что способствуетъ распространенію въ этихъ мѣстностяхъ церковно-приходскихъ школъ.

V. Учебно-воспитательная часть.

Общая постановка учебнаго дѣла.

Выше были приведены данныя о распредѣленіи по уѣздамъ земскихъ школъ и учащихся въ нихъ. По вѣроисповѣданіямъ и сословіямъ учащіеся распредѣлялись слѣдующимъ образомъ:

По вѣроисповѣданіямъ:

православныхъ	50.030	чел.
старообрядцевъ	1.475	»
прочихъ вѣроисповѣданій	88	»

По сословіямъ:

крестьянскихъ и солдатскихъ дѣтей	47.768	чел.
цеховыхъ	1.862	»
питомцевъ воспитательнаго дома	1.187	»
другихъ сословій	776	»

Обыкновенный возрастъ учащихся отъ 8 до 14 лѣтъ; изрѣдка въ числѣ ихъ встрѣчаются дѣти, имѣющія менѣе 8 лѣтъ отъ роду.

Въ среднемъ на школу въ 1901—2 учебномъ году приходилось около 63 учениковъ. Количество ихъ распредѣляется по отдѣльнымъ школамъ очень неравномѣрно; по даннымъ 1902 года въ довольно значительномъ числѣ школъ учениковъ было больше, чѣмъ должно вмѣщать классное помѣщеніе, считая по 2 кв. арш. пола на ученика, а выше приведены примѣры, когда на учениковъ приходилось съ небольшимъ по $^1/_2$ аршина. Приблизительное процентное отношеніе переполненныхъ школъ къ общему ихъ числу было слѣдующее:

Уѣзды:		Уѣзды:	
Богородскій	40	Коломенскій	54
Бронницкій	60	Можайскій	74
Верейскій	50	Московскій	20
Волоколамскій	71	Подольскій	12
Дмитровскій	18	Рузскій	34
Звенигородскій	26	Серпуховскій	37
Клинскій	43		

Что же касается школъ, въ которыхъ меньше 20 учащихся, каковыя признаются пустующими, то таковыхъ было всего восемь въ уѣздахъ: Богородскомъ (1), Дмитровскомъ (6) и Рузскомъ (1). Недостаточное заполненіе школъ объясняется обыкновенно случайными причинами: открытіемъ ближе къ мѣсту жительства учащихся школы другого вѣдомства, развитіемъ отхожихъ промысловъ и т. п.

По школьнымъ отдѣленіямъ учащіеся распредѣлялись слѣдующимъ образомъ:

I.	II.	III.	IV.
24.190.	18.658.	8.655.	42.

Одной изъ слабыхъ сторонъ школьнаго дѣла являются частые пропуски уроковъ учащимися или такъ называемыя манкировки, отражающіяся на успѣхахъ не только самихъ учениковъ, пропускающихъ уроки, но часто и всей школы. По даннымъ, собраннымъ губернскою управою въ 1896—7 г., на каждаго учащагося приходилось въ среднемъ 8 пропущенныхъ учебныхъ дней. Главными причинами манкировокъ служили причины экономическаго характера, къ коимъ относятся плохая одежда и питаніе, болѣзни, домашнія работы и т. п. Тѣ же условія вліяютъ еще болѣе на процентъ учащихся, выбывающихъ изъ школы до окончанія курса. Въ теченіе 1901—2 учебнаго года выбыло изъ школъ до окончанія курса 7.845 учащихся, что составляетъ около 17% общаго ихъ числа. По произведенному въ 1899 и 1900 годахъ изслѣдованію оказалось, что болѣе половины случаевъ выбытія обусловлены неимѣніемъ надлежащаго платья и необходимостью работать дома.

Число оканчивающихъ курсъ по отношенію къ общему числу учащихся еще болѣе поражаетъ своей незначительностью. Въ 1901—1902 г. г. окончили курсъ всего 7.061 ученикъ или 13,7% общаго числа учащихся. Процентъ этотъ выше въ отношеніи къ мальчикамъ, для которыхъ окончаніе курса соединено съ полученіемъ льготы по отбыванію воинской повинности, чѣмъ для дѣвочекъ, для которыхъ выпускной экзаменъ не имѣетъ такого практическаго значенія.

Ослабленіе по возможности причинъ экономическаго характера, мѣшающихъ учащимся аккуратно посѣщать школу и вліяющихъ на прежде-

временное выбытіе ихъ изъ послѣдней, обращало на себя вниманіе Московскаго земства. Результатомъ обсужденія этого вопроса въ совѣщаніи по народному образованію явилось возбужденное губернскимъ земскимъ собраніемъ упомянутое выше ходатайство о разрѣшеніи устройства коллегіальныхъ попечительствъ, какъ дѣйствительнаго средства для улучшенія матеріальнаго положенія учащихся. Наряду съ этимъ была намѣчена необходимость образованія обществъ вспомоществованія учащимся. Съ этой же цѣлью нѣкоторыя земства приняли участіе въ устройствѣ горячихъ завтраковъ или, такъ называемаго, приварка для учащихся, особенно во время постовъ. На этотъ предметъ было ассигновано въ 1903 г. земствами: Клинскимъ 1.200 руб., Можайскимъ 200 руб., Рузскимъ 200 руб и Подольскимъ 710 руб. Вопросъ о приваркѣ возбужденъ и въ другихъ земствахъ, просившихъ о выдачѣ имъ пособія на указанный предметъ изъ средствъ губернскаго земства. Бывшій въ Маѣ 1902 года съѣздъ врачей, на обсужденіе котораго былъ переданъ губернской управой означенный вопросъ, призналъ устройство приварка желательнымъ, полагая необходимымъ для обсужденія этого дѣла учредить при управахъ совѣщательныя коммиссіи изъ представителей педагогическаго и врачебнаго персоналовъ. Губернская управа съ своей стороны высказалась противъ участія губернскаго земства въ устройствѣ приварка, находя, что организація приварка есть ближайшимъ образомъ дѣло проектированныхъ школьныхъ попечительствъ и благотворителей и что участіе земствъ въ этомъ дѣлѣ можетъ, до извѣстной степени, ослабить мѣстную самодѣятельность. Мнѣніе это было принято и большинствомъ губернскаго земскаго собранія 9 Декабря 1902 года.

Къ мѣрамъ, принимаемымъ съ цѣлью достиженія болѣе аккуратнаго посѣщенія училищъ, относится также производимое нѣкоторыми земствами, напримѣръ, Московскимъ (1.500 руб.), Бронницкимъ (100 руб.) и Коломенскимъ (300 руб.), ассигнованіе средствъ для снабженія учащихся платьемъ.

Вышеизложенное еще разъ доказываетъ, что заботы о хозяйственной части земскихъ училищъ, входящія согласно закону въ компетенцію земскихъ учрежденій, не могутъ быть совершенно отдѣлены отъ нѣкотораго вмѣшательства и въ часть учебно-воспитательную, помимо того вліянія, которое предоставлено земству въ этомъ отношеніи, путемъ из-

бранія своихъ представителей въ училищные совѣты. Очевидно, что при ассигнованіяхъ на ту или иную потребность школьнаго дѣла земство не можетъ не имѣть въ виду конечной цѣли своихъ мѣропріятій, а именно желательной постановки учебно-воспитательной части въ школахъ, и потому естественно не можетъ совершенно устранить себя отъ обсужденія вопросовъ, имѣющихъ болѣе или менѣе прямое отношеніе къ указанной части. Разумѣется, что и Московское земство всякій разъ, когда возникалъ вопросъ объ ассигнованіи суммъ на какую нибудь новую надобность учебнаго дѣла, подвергало его, какъ было уже отчасти указано выше въ подлежащихъ мѣстахъ, всестороннему обсужденію въ совѣщаніи по вопросамъ народнаго образованія, земскихъ управахъ и собраніяхъ не только съ хозяйственной точки зрѣнія, но и съ точки зрѣнія учебно-воспитательной. Выработанные при этомъ взгляды на учебно-воспитательную часть, несомнѣнно проводимые представителями земства въ училищныхъ совѣтахъ, имѣютъ и помимо этого большое вліяніе на всю постановку школьнаго дѣла, стоящаго въ матеріальномъ отношеніи въ полной зависимости отъ земства. Съ этими взглядами считаются не только училищные совѣты и уполномоченныя ими для производства ревизій и экзаменовъ лица, но и дирекція училищъ, а также, что самое главное, учителя, лично зависящіе въ матеріальномъ отношеніи отъ земства. Нельзя поэтому отрицать, что земскія учрежденія по существу дѣла до извѣстной степени отвѣтственны и за постановку учебно-воспитательной части въ земскихъ школахъ.

Обращаясь къ изложенію добытыхъ въ этомъ отношеніи ревизіей данныхъ, слѣдуетъ отдать справедливость, что большинство состава земскихъ учрежденій Московской губерніи до сихъ поръ въ своихъ сужденіяхъ не уклоняется отъ того начала, которое высказано было губернскимъ земскимъ собраніемъ еще въ 1865 году, именно, что «такъ какъ образованіе должно быть здраво и нравственно, то и необходимо основать его на твердыхъ началахъ православной вѣры». Въ докладѣ своемъ 1894 года по вопросу объ установленіи возможной связи между земскою начальною и церковно-приходскою школами губернская управа между прочимъ высказала: «Московское земство не только въ силу закона, но и по собственному побужденію, всегда стремилось въ доступной

ему мѣрѣ къ осуществленію идеала школы церковной по духу и органически связанной съ приходской общиной». Точно также въ засѣданіи 9 Апрѣля 1896 года, заканчивая обсужденіе вопроса о мѣрахъ, необходимыхъ для того, чтобы сдѣлать начальное обученіе доступнымъ всему населенію губерніи, губернское собраніе единогласно присоединилось къ заявленію гласнаго Ѳ. Самарина, сказавшаго между прочимъ: «не объ одной матеріальной сторонѣ заботилось земство; для него никогда не было безразлично, какой духъ, какое направленіе будетъ проявляться въ школѣ, на которую оно тратило столько труда и столько средствъ. . . . . оно всегда справедливо полагало, что только при дѣятельномъ участіи сельскаго духовенства въ школьномъ дѣлѣ можетъ быть упроченъ за школами тотъ церковный характеръ, которымъ, по его мнѣнію, онѣ должны отличаться, и губернское земство всегда желало, чтобы начальная школа развивалась въ духѣ истинной церковности, въ духѣ тѣхъ завѣтныхъ и историческихъ преданій, которыя всегда жили въ русскомъ народѣ и которыя всегда составляли его силу».

Сознавая, что цѣль религіозно-нравственнаго воспитанія учащихся лучше всего можетъ быть достигнута правильной постановкой въ школахъ преподаванія Закона Божія, Московское губернское земство приняло мѣры къ улучшенію матеріальнаго обезпеченія законоучителей, постановивъ ассигновывать на этотъ предметъ ежегодно, по случаю 25-ти-лѣтія царствованія ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА II, 30.000 руб., каковая сумма была затѣмъ увеличена, въ виду постановленія собранія 14 Января 1900 года, и въ 1903 г. достигла $50^1/_2$ тыс. рублей.

Исходя затѣмъ изъ совершенно правильной мысли, что общеніе дѣтей съ церковью имѣетъ большое воспитательное значеніе, и признавая, что обученіе ихъ церковному пѣнію и участіе ихъ въ церковныхъ хорахъ можетъ быть дѣйствительнымъ средствомъ къ такому общенію, губернское земство обратило должное вниманіе и на этотъ предметъ. Въ принятомъ губернскимъ собраніемъ въ засѣданіи 31 Января 1898 года докладѣ совѣщанія по вопросамъ народнаго образованія 1897 года о совмѣстности обученія пѣнію въ школѣ съ участіемъ учащихся въ церковномъ хорѣ между прочимъ сказано: «дать возможность дѣтямъ не только сознательно относиться къ церковному богослуженію, но и до

извѣстной степени въ немъ участвовать — это составляетъ одну изъ главныхъ задачъ, къ разрѣшенію которыхъ должна стремиться наша начальная школа. Къ этой цѣли должно быть направлено преподаваніе Закона Божія и обученіе славянской грамотѣ; къ ней же должно вести и обученіе церковному пѣнію».

Согласно постановленію губернскаго собранія 26 Января 1895 года, губернское земство приняло на себя половину расходовъ по устройству курсовъ церковнаго пѣнія для преподавателей и приглашенію руководителей курсовъ и наблюдателей за преподаваніемъ пѣнія въ школахъ (не свыше 500 руб. въ годъ на одни курсы и одного руководителя), а также ассигнуетъ по 10 руб. на школу для выдачи въ награду преподавателямъ за обученіе пѣнію, при условіи расходованія уѣзднымъ земствомъ такой же суммы.

Ассигнованіе губернскаго земства на этотъ предметъ въ 1903 г. равнялось 650 руб.

Вполнѣ согласное съ приведеннымъ взглядомъ губернскаго земства на церковное пѣніе воззрѣніе повторено и въ бесѣдѣ Рузскаго уѣзднаго предводителя дворянства князя П. Д. Долгорукова на педагогическихъ курсахъ въ Рузѣ 1900 года: «церковное пѣніе, сказалъ князь Долгоруковъ, поддерживаетъ связь школы съ церковью и съ народомъ. Крестьяне любятъ свою приходскую церковь и эта любовь отражается и на школѣ, въ которой преподается церковное пѣніе. Земство Московской губерніи всегда дорожило близостью своей школы къ церкви».

Религіозное воспитаніе.

Переходя къ фактическому положенію религіозно-воспитательной части въ земскихъ школахъ по даннымъ ревизіи, слѣдуетъ, однако, отмѣтить, что препятствіемъ къ надлежащей постановкѣ ея является, помимо указаннаго уже выше недостатка руководящей и объединяющей дѣятельности со стороны училищныхъ совѣтовъ, также и отсутствіе дружной работы въ этомъ отношеніи между учителями и законоучителями. «По какому то странному убѣжденію», говоритъ одинъ изъ инспекторовъ народныхъ училищъ Московской губерніи въ своемъ отчетѣ за 1902 годъ, «большинство учащихъ полагаетъ, что религіозно-нравственное воспитаніе всецѣло лежитъ на обязанности законоучителей». Результатомъ этого

является нерѣдко рознь, усиливаемая личными отношеніями и вызывающая жалобы учителей на законоучителей и обратно, что, разумѣется, отражается и на порученномъ законоучителямъ и учителямъ дѣлѣ воспитанія. «Школа не должна ограничиваться обученіемъ», говоритъ по этому поводу предсѣдатель Рузскаго училищнаго совѣта, князь Долгоруковъ, въ своемъ циркулярѣ учителямъ и законоучителямъ (Октябрь 1894 г.), «она должна быть воспитательной, налагая религіозно-нравственный отпечатокъ на ученика и пріучая его къ дисциплинѣ. Достичь этого можно при большой твердости и желаніи достигнуть цѣли, а также при дружномъ образѣ дѣйствій учителя съ законоучителемъ, чего къ несчастію иногда не замѣчается; личная рознь между ними переносится даже на дѣло, что недостойно лицъ, которымъ ввѣрено учебное дѣло всего крестьянскаго сословія». Конечно только поднятіе общаго уровня какъ учителей, такъ и законоучителей, при надлежащей направляющей дѣятельности училищныхъ совѣтовъ, можетъ искоренить этотъ существенный недостатокъ постановки воспитательнаго дѣла земской школы.

Неурегулированнымъ остается въ большинствѣ случаевъ вопросъ о посѣщеніи учащимися церкви. По отзыву инспектора народныхъ училищъ Московскаго уѣзда, учителя вообще того мнѣнія, что наблюденіе за посѣщеніемъ учащимися богослуженія и за ихъ поведеніемъ въ храмѣ есть также не ихъ дѣло, а дѣло законоучителей и приходскихъ священниковъ, при чемъ упускается изъ виду одно изъ основныхъ правилъ педагогики, что примѣръ есть лучшее воспитательное средство, которымъ можетъ располагать наставникъ.

Означенный вопросъ обсуждался въ засѣданіи Московскаго училищнаго совѣта 10 Марта 1903 года, въ которомъ одинъ изъ его членовъ высказался противъ принудительнаго посѣщенія учащимися церкви, полагая, что болѣе дѣйствительнымъ средствомъ къ пріученію дѣтей къ посѣщенію церкви является примѣръ самихъ учителей, которые, равно какъ и законоучители, недостаточно душевно относятся къ дѣлу. Училищный совѣтъ, признавая въ принципѣ желательность посѣщенія учащимися церковныхъ богослуженій, не установилъ мѣръ для приведенія въ исполненіе этого пожеланія и не далъ надлежащихъ указаній учащимъ, предоставивъ практическое рѣшеніе вопроса имъ самимъ, въ

надеждѣ, что они приложатъ съ своей стороны возможное стараніе къ тому, чтобы дѣти посѣщали церковное богослуженіе. Въ настоящее время наблюденіе за посѣщеніемъ церкви установлено приблизительно въ половинѣ училищъ Московскаго уѣзда. Обязательное посѣщеніе церкви подъ наблюденіемъ учителей установлено также училищными совѣтами въ Бронницкомъ, Коломенскомъ и Клинскомъ уѣздахъ, но насколько такое требованіе совѣтовъ исполняется, свѣдѣній не имѣется. Въ прочихъ уѣздахъ посѣщеніе церкви предоставлено усмотрѣнію родителей учащихся, за исключеніемъ въ нѣкоторыхъ уѣздахъ табельныхъ дней, въ которые дѣтей водятъ въ церковь всѣхъ вмѣстѣ. Систематическаго уклоненія учащихъ отъ посѣщенія церкви не замѣчается.

Что касается затѣмъ преподаванія Закона Божія, то, хотя по отчетамъ училищныхъ совѣтовъ и инспекторовъ народныхъ училищъ успѣхи въ этомъ главнѣйшемъ предметѣ программы начальной школы въ общемъ и признаются удовлетворительными, но пріобрѣтенныя учащимися познанія, какъ выяснилось при ревизіи, далеко не всегда можно назвать сознательными, благодаря принятымъ многими законоучителями механическимъ пріемамъ обученія. На заданные вопросы учащіеся иногда отвѣчаютъ хотя и бойко, но весьма часто не иначе, какъ слово въ слово по учебнику и не могутъ объяснить смысла сказаннаго.

Механическіе способы обученія отражаются и въ слишкомъ слѣпомъ слѣдованіи программѣ, выражающемся, между прочимъ, въ томъ, что ученикамъ младшаго отдѣленія не только не дается основныхъ понятій о совершаемыхъ богослуженіяхъ, но и о бывшихъ только что или предстоящихъ праздникахъ, на томъ основаніи, что изученіе Новаго Завѣта должно происходить во второмъ, а объясненіе богослуженія лишь въ третьемъ отдѣленіи. Казалось бы, самыя простыя объяснительныя бесѣды законоучителя съ начинающими учениками по этимъ предметамъ могли бы безъ ущерба для дѣла замѣнить нѣкоторыя подробности въ изученіи исторіи Ветхаго Завѣта, тѣмъ болѣе, что такія объясненія сами собой напрашиваются, въ виду имѣющихся въ большинствѣ училищъ изображеній главныхъ праздниковъ. Точно также слѣдовало бы обратить вниманіе на толковое и сознательное чтеніе молитвъ, каковое далеко не вездѣ замѣчается. Въ Солнечногорской школѣ Клинскаго уѣзда только

одна ученица знаетъ молитву передъ ученіемъ и читаетъ ее въ началѣ занятій. На не вполнѣ удовлетворительную постановку преподаванія Закона Божія неоднократно было обращаемо вниманіе и земствами, при чемъ, напримѣръ, Богородское земское собраніе въ засѣданіи 27 Сентября 1902 г. проектировало съѣзды и курсы законоучителей, о чемъ и сообщено училищному совѣту. Послѣдній возбудилъ ходатайство по этому поводу предъ епархіальнымъ начальствомъ, но результаты этого ходатайства еще неизвѣстны.

Нельзя, казалось бы, не обратить также вниманія и на недостаточное число часовъ, опредѣленныхъ по министерской программѣ для уроковъ Закона Божія. Часовъ этихъ положено 6, съ распредѣленіемъ поровну между 3 отдѣленіями и слѣдовательно на каждое отдѣленіе приходится всего 2 часа въ недѣлю.

Церковное пѣніе преподается теперь во всѣхъ уѣздахъ, хотя еще далеко не во всѣхъ школахъ и притомъ не вездѣ систематически. Особенное вниманіе на этотъ предметъ обращено въ Богородскомъ уѣздѣ, гдѣ на расходы по обученію пѣнію въ 1903 году было ассигновано 2.150 руб., изъ каковой суммы были покрыты расходы по устройству курсовъ пѣнія, по вознагражденію спеціалиста по пѣнію и выдачѣ наградъ учителямъ (въ 1904 г. по 60 руб.). Пѣніе правильно преподается въ 27 школахъ изъ 71. Въ курсахъ, устроенныхъ лѣтомъ 1903 г. и продолжавшихся 29 дней, приняли участіе 29 учителей и учительницъ. Названный спеціалистъ, помимо руководства на курсахъ, объѣзжалъ въ теченіе года училища съ цѣлью надлежащей постановки преподаванія пѣнія. Въ прочихъ уѣздахъ, за исключеніемъ Бронницкаго, земство также ассигнуетъ извѣстныя суммы на преподаваніе пѣнія, въ томъ числѣ Коломенское 1.200 руб. (по смѣтѣ 1904 г.) и Московское—800 руб.; другія—отъ 48 до 600 руб. Изъ этихъ суммъ выдаются награды учителямъ за преподаваніе пѣнія (отъ 10 до 50 руб.), покупаются музыкальные инструменты и ноты, а въ нѣкоторыхъ нанимаются подобно Богородскому уѣзду спеціалисты для надлежащей постановки дѣла (въ Верейскомъ и Коломенскомъ уѣздахъ).

По даннымъ 1901—2 учебнаго года пѣніе преподавалось въ Бронницкомъ уѣздѣ въ 18 школахъ изъ 68, въ Верейскомъ—въ 22 изъ

48, въ Волоколамскомъ—въ 18 изъ 57, въ Дмитровскомъ—въ 36 изъ 90, въ Звенигородскомъ—въ 27 изъ 56, въ Клинскомъ—въ 15 изъ 59, въ Коломенскомъ—въ 32 изъ 62, въ Можайскомъ—въ 10 изъ 27, въ Московскомъ—въ 48 изъ 118, въ Подольскомъ—въ 14 изъ 57, въ Рузскомъ—въ 15 изъ 46 и въ Серпуховскомъ—въ 30 изъ 63. Въ настоящее время число школъ, въ которыхъ преподается пѣніе, значительно больше (въ Московскомъ уѣздѣ 66 школъ, Звенигородскомъ—42 и т. д.). Во многихъ мѣстахъ учащіеся образуютъ церковные хоры или участвуютъ въ таковыхъ. По этому поводу нельзя не замѣтить, что приходское духовенство иногда устраняетъ участіе ученическихъ хоровъ въ богослуженіи, предпочитая хоры пѣвческіе и любительскіе.

Согласно программѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія 1897 г., въ начальныхъ училищахъ полагается преподаваніе, помимо церковнаго пѣнія, также пѣнія народныхъ и военныхъ пѣсенъ патріотическаго и бытового характера, въ видахъ возбужденія въ учащихся чувства любви къ отечеству. Такого рода пѣніе за самыми рѣдкими исключеніями совершенно, однако, отсутствуетъ въ земскихъ школахъ. Даже народный гимнъ поется только въ немногихъ школахъ. Напротивъ пѣніе молитвъ сравнительно хорошо постановлено. Особенно выдѣлилась въ этомъ отношеніи Саввинская школа Богородскаго уѣзда, гдѣ учителемъ состоитъ мѣстный отецъ діаконъ Георгій Андреевичъ Химскій, занимающій эту должность съ 1 Сентября 1875 г., т. е. болѣе 28 лѣтъ. Въ моемъ присутствіи передъ началомъ занятій одинъ изъ воспитанниковъ прочелъ рядъ молитвъ, которыя чередовались съ отличнымъ хоровымъ пѣніемъ. Послѣ урока были очень хорошо пропѣты: «Боже Царя храни», «Тропарь Преображенію» и «Херувимская». Слѣдуетъ присовокупить, что преподаваніе и остальныхъ предметовъ въ этой школѣ поставлено прекрасно, и отецъ Химскій считается однимъ изъ лучшихъ учителей Богородскаго уѣзда.

По своей задачѣ и духу преподаванія, согласно программѣ 1897 г., къ Закону Божію должна примыкать, какъ ближайшее пособіе для него, церковно-славянская грамота.

Въ виду того, что посѣщеніе школъ при ревизіи происходило спустя 1—2 мѣсяца послѣ начала занятій, оказалось, что младшія отдѣленія

школъ вовсе еще не приступали къ изученію церковно-славянской грамоты; во второмъ же и третьемъ отдѣленіяхъ воспитанники въ общемъ удовлетворительно читали Евангеліе, Часословъ и Псалтырь, при чемъ обнаруживали пониманіе прочитаннаго. Однако, по отзыву инспекторовъ и членовъ училищныхъ совѣтовъ, предметъ этотъ поставленъ въ школахъ слабѣе другихъ.

Учебная часть.

Въ остальныхъ предметахъ училищной программы —русскомъ языкѣ, чистописаніи и ариѳметикѣ отвѣты учащихся при посѣщеніи школъ были въ общемъ вполнѣ удовлетворительны. Не смотря на недавно начавшіяся занятія, въ младшихъ отдѣленіяхъ многихъ школъ дѣти умѣли уже порядочно читать. Въ среднихъ и старшихъ отдѣленіяхъ приходилось слышать весьма связный пересказъ прочитаннаго. Письменныя упражненія въ пересказѣ прочитаннаго, диктантъ и чистописаніе, а равно и познанія по ариѳметикѣ были, насколько можно судить при кратковременномъ посѣщеніи каждой отдѣльной школы, также удовлетворительны.

Такъ называемыя дополнительныя свѣдѣнія, пріобрѣтаемыя, согласно программѣ, при объяснительномъ чтеніи, а именно свѣдѣнія по исторіи, географіи и естественнымъ наукамъ, оказались въ общемъ менѣе удовлетворительными, что впрочемъ объясняется тѣмъ, что свѣдѣнія эти преподаются главнымъ образомъ въ 3-мъ отдѣленіи, занятія же въ 3-мъ отдѣленіи въ школахъ начались незадолго до ревизіи. Слѣдуетъ замѣтить, что нелишнимъ было бы обратить вниманіе и на сообщеніе нѣкоторыхъ основныхъ свѣдѣній въ этомъ отношеніи и въ младшихъ отдѣленіяхъ. Такъ бросалось въ глаза отсутствіе у учащихся свѣдѣній о Царствующемъ Домѣ, а въ одной изъ посѣщенныхъ школъ (Любучанской Подольскаго уѣзда) воспитанники даже старшаго отдѣленія не знали титулованія ГОСУДАРЯ ИМПЕРАТОРА и ГОСУДАРЫНЬ ИМПЕРАТРИЦЪ.

Полученное, тѣмъ не менѣе, какъ общій выводъ изъ посѣщенія школъ, впечатлѣніе объ удовлетворительной постановкѣ въ нихъ преподаванія подтверждается отзывами инспекторовъ народныхъ училищъ и отчетами училищныхъ совѣтовъ, судя по которымъ число неудовлетворительныхъ по успѣхамъ школъ крайне незначительно. Такіе результаты преподаванія въ земскихъ школахъ тѣмъ болѣе могутъ быть поставлены въ заслугу

преподавательскому персоналу, а также лицамъ, наблюдающимъ за преподаваніемъ, что условія преподаванія въ этихъ школахъ далеко не вездѣ благопріятны. Въ большинствѣ случаевъ учителю приходится заниматься одновременно въ 3-хъ отдѣленіяхъ школы, въ одной и той же классной комнатѣ, въ нѣкоторыхъ, хотя и рѣдкихъ случаяхъ, 2 учителя занимаются въ одной комнатѣ. Указанные выше пропуски уроковъ учащимися также отзываются на правильномъ ходѣ занятій, особенно при непродолжительности учебнаго времени (въ среднемъ 163 дня въ году).

Въ виду краткости учебнаго времени многими уѣздными земствами и училищными совѣтами возбужденъ вопросъ о введеніи четырехлѣтняго курса обученія и объ изысканіи необходимыхъ для этого средствъ, при чемъ въ видѣ опыта таковой съ разрѣшенія учебнаго начальства введенъ уже въ 2 училищахъ Московскаго уѣзда и по одному училищу Волоколамскаго, Клинскаго и Можайскаго уѣздовъ. Не входя въ обсужденіе этого слишкомъ спеціально педагогическаго вопроса, не могу не замѣтить, что сравнительно и теперь ничтожное число дѣтей, посѣщающихъ уроки 3-го отдѣленія, казалось бы, служитъ доказательствомъ, что такое увеличеніе продолжительности обученія въ начальныхъ училищахъ практически едва ли осуществимо и что улучшенія постановки начальнаго образованія слѣдуетъ скорѣе ожидать отъ пересмотра и въ связи съ нимъ большей приспособленности къ требованіямъ жизни программъ преподаванія. Въ этомъ отношеніи нельзя не указать на заявленіе Московской уѣздной управы, что предъявляемыя въ школахъ обширныя требованія по грамматикѣ съ одной стороны даютъ ничтожные результаты, а съ другой—служатъ препятствіемъ къ развитію ума и душевныхъ способностей учащихся. Исходя изъ этого, управа внесла въ земское собраніе 1903 г. докладъ, въ которомъ полагала просить училищный совѣтъ сдѣлать соотвѣтственныя распоряженія объ измѣненіи требованій по изученію грамматики сообразно заключеніямъ съѣзда учителей 1901 г. Докладъ этотъ не былъ, однако, допущенъ предсѣдателемъ собранія къ обсужденію, какъ выходящій изъ компетенціи земства, хотя впрочемъ самъ предсѣдатель просилъ собраніе обжаловать это его распоряженіе.

Рукодѣліе преподается лишь въ нѣсколькихъ школахъ и преподаваніе его не достигло еще достаточнаго развитія. По даннымъ 1901—2

учебнаго года оно преподавалось въ 132 земскихъ школахъ изъ 816, но число это въ настоящее время нѣсколько больше, такъ какъ въ одномъ Московскомъ уѣздѣ рукодѣліе преподается въ 81 школѣ изъ 122. На вознагражденіе преподавательницъ и покупку матеріала земства ассигнуютъ извѣстныя суммы, въ томъ числѣ Московское — 1.800 руб., остальныя отъ 10 до 400 руб.

Ремесла, рисованіе, огородничество, пчеловодство и садоводство преподаются въ видѣ исключенія. Только 5 земствъ дѣлаютъ ассигнованія на преподаваніе огородничества и садоводства, главнымъ образомъ на командировки учителей на курсы огородничества и плодоводства при школѣ садоводства на дачѣ Студенецъ (Бронницкое—195 руб., Звенигородское—50 руб., Можайское—20 руб., Московское—150 руб. и Серпуховское—100 руб.). По даннымъ 1901—2 г. ремесла (столярное, токарное и переплетное) преподавались въ 11 школахъ, а огородничество, садоводство и пчеловодство въ 36. По тѣмъ же даннымъ рисованіе и черченіе преподавались лишь въ 8 школахъ. Кромѣ того губернское земство содержитъ классы рисованія при Гжельской и Рѣчицкой школахъ (промышленный раіонъ) Бронницкаго уѣзда, на что ассигнуетъ 1.200 руб. въ годъ.

Хотя, конечно, обученіе ремесламъ, рисованію и черченію, огородничеству и садоводству было бы весьма желательно, но нельзя не признать, что соединеніе его съ обученіемъ предметамъ училищной программы весьма затруднительно, чѣмъ главнымъ образомъ и объясняется весьма малое развитіе означеннаго обученія. Ремесленное и вообще прикладное обученіе могло бы производиться лѣтомъ, но въ это время года трудно ожидать правильнаго посѣщенія школъ

За обученіе въ школахъ земствомъ никакой платы не взимается, но въ нѣкоторыхъ сельскихъ обществахъ установлена незначительная плата съ дѣтей лицъ, не принадлежащихъ къ обществу и неучаствующихъ въ постройкѣ и содержаніи школъ (обыкновенно 3 руб.).

Для производства ревизій и экзаменовъ всѣ школы распредѣляются училищными совѣтами между предсѣдателемъ и членами названныхъ совѣтовъ, а также лицами, приглашенными по ст. 41 Пол. о нач. нар. учил., и земскими начальниками. Экзаменъ производится по возможности

въ каждой школѣ отдѣльно и притомъ во всѣхъ отдѣленіяхъ и лишь въ видѣ исключенія нѣсколько школъ соединяются вмѣстѣ. Такой порядокъ производства экзаменовъ, а также двухкратное посѣщеніе школы въ теченіе года, признаны желательными постановленіемъ губернскаго собранія 29 Января 1900 г., при чемъ, какъ уже указано выше, соблюденіемъ означеннаго порядка обусловлено участіе губернскаго земства въ вознагражденіи лицъ, завѣдующихъ хозяйственною частью училищъ. Экзаменаціонныя коммиссіи составляются, подъ предсѣдательствомъ упомянутыхъ лицъ, уполномоченныхъ училищными совѣтами, изъ законоучителей, учителей и попечителей. Отчетъ представляется совѣту, который и выдаетъ свидѣтельство объ окончаніи курса.

Что касается посѣщенія ревизорами школъ въ теченіе года, то, по имѣющимся свѣдѣніямъ, въ нѣкоторыхъ уѣздахъ и въ настоящее время извѣстное число школъ вовсе ими не посѣщается. Такое отсутствіе наблюденія за столь важнымъ предметомъ, какъ начальное образованіе, нельзя не считать весьма печальнымъ явленіемъ тѣмъ болѣе, что въ Московской губерніи встрѣчаются лица, желающія дать этому дѣлу несоотвѣтственное интересамъ государства направленіе.

Въ общемъ, однако, слѣдуетъ замѣтить, что подобныя попытки не принесли до сихъ поръ, по собраннымъ свѣдѣніямъ, видимыхъ результатовъ. Сельское населеніе до сихъ поръ, къ счастію, довольно чуткое въ этомъ отношеніи, сочувственно относится къ школѣ вообще и земской въ частности, лучшимъ доказательствомъ чего служитъ указанное выше переполненіе земскихъ школъ, не смотря на быстро растущее количество какъ ихъ, такъ и другихъ однородныхъ училищъ. Предпочтенія церковно-приходскихъ школъ земскимъ, или наоборотъ, не замѣчается. Крестьяне посылаютъ своихъ дѣтей въ ту школу, которая ближе и въ которой, по ихъ мнѣнію, учатъ лучше, и только въ одномъ, сосѣднемъ съ Тверской губерніей, Волоколамскомъ уѣздѣ мнѣ пришлось слышать, что крестьяне иногда отзываются о земской школѣ «будто въ ней не такъ учатъ».

Наглядымъ доказательствомъ благопріятной дѣятельности начальныхъ школъ Московской губерніи служатъ успѣхи грамотности среди населенія губерніи, показателемъ чего можетъ служить между прочимъ

возрастаніе числа грамотныхъ новобранцевъ. По даннымъ 1887 г. процентъ грамотныхъ среди новобранцевъ равнялся 63,5 въ 1892 г.—71,6, въ 1897 г.—85,5 и въ 1902 г.—85,8.

Учебныя книги и наглядныя пособія.

Въ большинствѣ уѣздовъ выборъ учебниковъ и пособій, изъ числа одобренныхъ для начальныхъ училищъ, производится училищнымъ совѣтомъ или инспекторомъ училищъ, при чемъ нѣкоторыми училищными совѣтами отъ времени до времени утверждается нормальная табель означенныхъ учебниковъ и пособій. Нѣкоторые училищные совѣты производятъ означенный выборъ по совѣщанію съ учителями. Отступленія отъ указаннаго порядка допускаются въ Московскомъ и Подольскомъ уѣздахъ, гдѣ, по словамъ инспекторовъ народныхъ училищъ, управы снабжаютъ школы книгами и пособіями по своему усмотрѣнію, при чемъ въ первомъ изъ уѣздовъ обнаружены въ трехъ училищахъ учебники, неодобренные Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія. Нарушенія эти, однако, носятъ болѣе формальный характеръ, такъ какъ къ числу ихъ относятся случаи снабженія школъ такими книгами, какъ: богослуженіе Бухарева, священная исторія Аѳинскаго и русскій букварь Вахтерова. Первыя двѣ книги, будучи одобрены духовной цензурой, имѣются въ обращеніи и въ школахъ другихъ уѣздовъ. Что касается книги Вахтерова, то она отличается отъ одобренной Министерствомъ только тѣмъ, что въ заголовкѣ одобреннаго изданія не обозначена фамилія автора. Болѣе существеннымъ недостаткомъ принятой въ Московскомъ земствѣ системы является разнообразіе учебниковъ въ школахъ, которое, по словамъ инспектора, доходитъ до того, что иногда въ одной и той же школѣ имѣются разные учебники по одному и тому же предмету. По произведенной повѣркѣ этого заявленія оказалось, что въ школахъ Московскаго уѣзднаго земства имѣются въ употребленіи: по богослуженію три разныхъ учебника и столько же по славянскому языку, по русскому языку—четыре разныхъ букваря и пять разныхъ книгъ для чтенія, по ариѳметикѣ—три разныхъ учебника. Между тѣмъ въ прочихъ уѣздахъ имѣется болѣе или менѣе одинаковый составъ учебниковъ во всѣхъ школахъ. Что же касается Подольскаго уѣзда, то недоразумѣнія, возникающія между мѣстной земской управой и инспекціей по поводу снаб-

женія школъ преимущественно картинами естественно-научнаго содержанія, были уже указаны.

Закупку книгъ и пособій производятъ уѣздныя управы, пользуясь болѣе или менѣе значительными скидками съ продажныхъ цѣнъ, при чемъ большая часть ихъ закупаетъ книги и пособія въ большихъ московскихъ магазинахъ и рѣдко въ складахъ изданій. Только управы: Дмитровская, Рузская, Можайская и Серпуховская покупаютъ книги у мѣстныхъ книготорговцевъ. Упомянутая скидка колеблется для учебниковъ въ предѣлахъ отъ 10% до 22%, но иногда скидка бываетъ и больше.

Что касается до такъ называемыхъ наглядныхъ пособій—картинъ разнаго содержанія, картъ, глобусовъ, мѣръ, счетовъ, разныхъ коллекцій и т. п., то, помимо недостатка въ означенныхъ пособіяхъ, наблюдается отсутствіе опредѣленной системы въ снабженіи ими училищъ. Чаще всего въ школахъ встрѣчаются картины религіознаго содержанія изъ священной исторіи и изображающія двунадесятые праздники. Затѣмъ встрѣчаются географическія карты, глобусы, иногда карты историческаго, а также естественно-научнаго содержанія, съ изображеніями звѣрей, растеній и т. п. Степень обезпеченности означенными пособіями школъ по уѣздамъ различна. Наиболѣе обезпеченными представляются уѣзды Московскій и Богородскій. Плохо обезпечены школы Клинскаго, Рузскаго, Верейскаго и Волоколамскаго уѣздовъ. Школы Подольскаго уѣзда отличаются тѣмъ, что въ нихъ, какъ указано выше, преобладаютъ картины естественно-научнаго содержанія.

На недостатокъ пособій обращено вниманіе и земствами, которыя ежегодно ассигнуютъ на пріобрѣтеніе ихъ извѣстныя суммы. Такъ Бронницкое земское собраніе въ засѣданіи 29 Сентября 1903 г. поручило управѣ завести во всѣхъ школахъ опредѣленный составъ пособій и ассигновало на этотъ предметъ въ 1904 г. 250 руб.; Московское ассигновало на этотъ же предметъ въ 1903 г.—500 руб., Богородское—200 руб., Волоколамское—275 руб. и т. д.

Недостатокъ наглядныхъ пособій, по мысли нѣкоторыхъ уѣздныхъ земствъ, долженъ быть отчасти восполняемъ дѣятельностью устроенныхъ при нѣкоторыхъ управахъ такъ называемыхъ музеевъ наглядныхъ по-

собій, которые впрочемъ должны служить вспомогательнымъ средствомъ и для самообразованія учителей.

Первымъ по времени устройства не только въ Московской губерніи, но и въ другихъ губерніяхъ, является музей Можайскаго земства, получившій почетный отзывъ на Курской выставкѣ по народному образованію. Музей по постановленію земскаго собранія состоитъ въ завѣдываніи санитарнаго врача Касторскаго и помѣщается въ управѣ, занимая 3 шкафа. Содержитъ онъ слѣдующіе отдѣлы: по Закону Божію 33 нумера, по исторіи 20 картинъ, по географіи 64, по естествовѣдѣнію 136, по технологіи 38, по физикѣ 20 и не подходящихъ подъ означенныя рубрики 56 нумеровъ. Музей, повидимому, составленъ изъ разныхъ случайно собранныхъ предметовъ и главнымъ образомъ изъ картинъ, отчасти вырѣзанныхъ изъ журналовъ. Изъ музея предметы отпускаются учителямъ на время для пользованія ими въ школахъ. Въ 1902 г. музеемъ воспользовались 23 земскія школы, т. е. не всѣ школы Можайскаго уѣзда, что, повидимому, объясняется затруднительностью доставки предметовъ изъ музея на мѣста, а также нѣкоторыя школы и другихъ вѣдомствъ.

Подобные же музеи имѣются при управахъ Бронницкой, Волоколамской, Звенигородской, Рузской, Клинской, Коломенской и Серпуховской. Всѣ они носятъ тотъ же характеръ, что и Можайскій. Организація Волоколамскаго и Звенигородскаго музеевъ отличается тѣмъ, что они имѣютъ отдѣленія въ уѣздѣ, съ цѣлью облегченія пользованія ими отдаленнымъ отъ города школамъ. Тѣмъ не менѣе Звенигородскимъ музеемъ воспользовались въ 1902—3 г.г. только 22 школы изъ 57.

На учебники всѣми уѣздными земствами истрачено въ 1902 году 21.964 руб., а на пособія—17.335 руб. Нѣкоторое участіе въ расходахъ по покупкѣ книгъ и пособій принимаютъ иногда попечители, а также сельскія общества. На музеи уѣздныя земства израсходовали въ томъ же году 980 руб. и столько же отпущено на этотъ предметъ губернскимъ земствомъ, въ виду постановленія 5 Марта 1899 г., согласно коему губернское земство принимаетъ на себя расходы на библіотеки и музеи въ той же суммѣ, которая будетъ израсходована уѣздными земствами

Въ 1902 г. состоящимъ при губернской управѣ совѣщаніемъ по дѣламъ народнаго образованія возбужденъ былъ вопросъ о закупкѣ учебныхъ книгъ, пособій и принадлежностей для уѣздныхъ земствъ губернской управой. Въ своемъ докладѣ по этому предмету губернская управа, согласно заключенію совѣщанія, полагала: 1) признать желательнымъ, чтобы губернское земство приняло въ свое вѣдѣніе дѣло закупки за счетъ уѣздныхъ земствъ учебныхъ книгъ, пособій и классныхъ принадлежностей, съ цѣлью ихъ удешевленія и вообще болѣе правильной постановки этого дѣла; 2) признать желательнымъ въ цѣляхъ болѣе правильной постановки дѣла: а) чтобы выборъ учебныхъ книгъ, пособій и классныхъ принадлежностей производился уѣзднымъ училищнымъ совѣтомъ, по совѣщанію съ уѣздной управой и выборными законоучителями и учителями, б) чтобы для всѣхъ земскихъ школъ каждаго уѣзда установленъ былъ одинъ и тотъ же составъ учебниковъ и учебныхъ пособій, в) чтобы въ тѣхъ училищахъ, гдѣ учебныя книги и пособія пріобрѣтаются на средства сельскихъ обществъ, попечителей или другихъ лицъ, суммы эти представлялись въ земскую кассу, самая же закупка на эти средства учебныхъ предметовъ и доставка ихъ въ училища производились земскими управами; 3) признать желательнымъ періодическую разсылку изъ губернской управы въ уѣздные училищные совѣты и уѣздныя управы списковъ всѣхъ вновь выходящихъ учебныхъ книгъ, со включеніемъ въ эти списки краткаго содержанія помѣщенныхъ въ нихъ книгъ; 4) учредить при губернской управѣ новую должность завѣдующаго покупкою учебныхъ книгъ и замѣстить эту должность со второй половины 1902 года.

Приведенное предположеніе встрѣтило, однако, въ засѣданіи земскаго собранія 2 Декабря 1902 г. сильную оппозицію, такъ какъ въ немъ усмотрѣно было стремленіе губернской управы взять въ свои руки не одну закупку, но и самый подборъ учебниковъ. При этомъ было указано, что составъ совѣщанія по народному образованію, которое въ сущности будетъ руководить этимъ дѣломъ, въ томъ или другомъ засѣданіи является часто случайнымъ, при чемъ надъ земскимъ элементомъ преобладаютъ въ немъ постороннія, приглашенныя лица. Предсѣдатель губернской управы, возражая на это, объяснялъ, что ни о какой регламентаціи губерн-

ской управой дѣятельности уѣздныхъ управъ въ докладѣ нѣтъ и рѣчи, а говорится лишь о желательной организаціи, выработанной совмѣстными силами членовъ совѣщанія. При этомъ онъ заявилъ, что, если признать, будто при обсужденіи общихъ вопросовъ народнаго образованія губернская управа выраженіемъ мнѣній и пожеланій нарушаетъ автономность уѣздныхъ учрежденій, то придется прекратить всю дѣятельность совѣщанія по вопросамъ народнаго образованія. Тѣмъ не менѣе пункты 2, 3 и 4 доклада были отвергнуты большинствомъ 32 голосовъ противъ 26, а пунктъ 1 былъ принятъ съ дополненіемъ, что губернская управа принимаетъ на себя закупку книгъ и классныхъ принадлежностей только по ходатайствамъ уѣздныхъ земствъ. Но наряду съ этимъ, при разсмотрѣніи смѣты учебнаго отдѣла губернской управы въ засѣданіи 10 Декабря, собраніе, однако, выразило согласіе на учрежденіе должности завѣдующаго покупкою книгъ.

Хотя дѣятельность губернской управы по закупкѣ учебныхъ книгъ, пособій и принадлежностей такимъ образомъ еще не опредѣлилась, но несомнѣнно она окажетъ вліяніе возможностью удешевленія покупокъ и на подборъ не только учебныхъ книгъ въ школахъ, но и въ народныхъ и школьныхъ библіотекахъ, для которыхъ управа предполагаетъ также закупать книги. Уѣздныя земства относятся къ этому дѣлу до сихъ поръ не особенно сочувственно и на первое время едва ли многія управы прибѣгнутъ къ содѣйствію губернскаго земства, но съ теченіемъ времени несомнѣнно вліяніе его въ этомъ отношеніи усилится, что должно отразиться и на общемъ ходѣ учебновоспитательнаго дѣла.

VI. Внѣшкольное образованіе.

Наравнѣ съ развитіемъ школъ въ дѣлѣ народнаго образованія имѣетъ не менѣе важное значеніе и доставленіе средствъ для такъ называемаго внѣшкольнаго образованія, которое, расширяя съ одной стороны умственный кругозоръ лицъ, не прошедшихъ курсъ школъ, даетъ средство и для окончившихъ въ нихъ курсъ укрѣплять и развивать полученныя познанія. Эта отрасль дѣла народнаго образованія также не оставлена безъ вниманія земствами Московской губерніи, и участіе въ ней послѣднихъ вы-

ражается устройствомъ библіотекъ, книжныхъ складовъ, народныхъ чтеній и курсовъ для взрослыхъ.

Библіотеки и книжные склады.

Библіотеки устраиваются земствомъ трехъ родовъ: школьныя, для пользованія главнымъ образомъ учениковъ начальныхъ училищъ, приуправскія для пользованія земскихъ служащихъ и въ частности учителей и народныя для всеобщаго пользованія; при послѣднихъ иногда имѣются и читальни.

Школьныя библіотеки, за рѣдкими исключеніями, имѣются при всѣхъ училищахъ. По даннымъ 1902—3 г. ихъ не было только въ нѣкоторыхъ школахъ Бронницкаго, Можайскаго и Серпуховскаго уѣздовъ. Библіотеки эти обыкновенно не велики (100—300 томовъ), помѣщаются въ классной комнатѣ, въ шкафу и состоятъ изъ книгъ духовно-нравственнаго, біографическаго, историческаго, географическаго, естественно-научнаго и беллетристическаго содержанія. Въ общемъ школьныя библіотеки довольно бѣдны. На пополненіе и обновленіе этихъ библіотекъ нѣкоторыя земства ежегодно ассигнуютъ опредѣленную сумму, что совершенно необходимо, такъ какъ иначе онѣ приходятъ въ совершенную ветхость. Напримѣръ, при обозрѣніи Симбуховской школы Верейскаго уѣзда оказалось, что, хотя въ таковой и числится библіотека, но на дѣлѣ ея нѣтъ, такъ какъ книги совершенно истрепались.

При составленіи библіотекъ въ точности соблюдаются установленныя по этому предмету правила. Имѣется указаніе только на одинъ случай ихъ нарушенія, выразившійся въ разсылкѣ по школамъ предсѣдателемъ Подольской управы брошюры о Некрасовѣ, не внесенной въ каталогъ ученаго комитета Министерства Народнаго Просвѣщенія. Въ засѣданіи Московскаго училищнаго совѣта 10 Марта 1903 года инспекторъ народныхъ училищъ кромѣ того указывалъ на недостатокъ въ школьныхъ библіотекахъ книгъ духовно-нравственнаго содержанія и затѣмъ сообщилъ управѣ списокъ книгъ (42 №№), которыя желательно было бы пріобрѣсти для всѣхъ названныхъ библіотекъ. По этому сообщенію никакихъ распоряженій пока не сдѣлано.

По собраннымъ свѣдѣніямъ школьными библіотеками учащіеся пользуются въ достаточной степени.

Приуправскія библіотеки имѣются при всѣхъ управахъ за исключеніемъ Можайской и Богородской. Наиболѣе богатыми являются библіотеки при управахъ Московской (около 3 тыс. томовъ), Серпуховской (около 2 тыс. томовъ) и Бронницкой (около 6 тыс. томовъ). Въ Можайскомъ земствѣ уже возбужденъ вопросъ объ устройствѣ управской библіотеки, а въ Богородскѣ управская библіотека замѣняется устроенной тамъ же земствомъ общественной библіотекой. Такими библіотеками пользуются главнымъ образомъ учителя и учительницы народныхъ училищъ, насколько позволяетъ это отдаленность школъ отъ города. Въ нѣкоторыхъ земствахъ, помимо устройства библіотекъ, выписываются журналы, которые затѣмъ обмѣниваются между учителями. Въ засѣданіи губернскаго земскаго собранія 2 Декабря 1902 года признано желательнымъ, чтобы при выборѣ книгъ для пополненія приуправскихъ библіотекъ были образуемы уѣздными управами особыя коммиссіи при участіи служащихъ въ земствѣ лицъ.

Народныхъ библіотекъ, устроенныхъ земствомъ, имѣется 133, изъ коихъ наибольшее число приходится на уѣзды Богородскій и Волоколамскій (по 25). Во всѣхъ этихъ библіотекахъ имѣются книги по отдѣламъ духовно-нравственному, беллетристическому, историческому и другимъ. Нельзя умолчать, однако, что въ Волоколамскомъ уѣздѣ дѣло образованія библіотекъ не совсѣмъ удовлетворительно. Въ дѣлѣ этомъ игралъ замѣтную роль бывшій санитарный врачъ Юрковскій, которому, какъ выше было указано, при оставленіи имъ должности выражена была отъ имени санитарнаго совѣта благодарность за труды его по правильной постановкѣ учебнаго дѣла въ уѣздѣ. Благодаря ему, а также дѣятельности бывшаго состава управы (измѣненнаго на выборахъ 1903 года), къ участію въ составленіи каталоговъ библіотекъ были приглашены и нѣкоторые учителя народныхъ училищъ. Какъ на результатъ такого образа дѣйствій, можно указать на выработанные и представленные при докладѣ управы земскому собранію по дѣлу народнаго образованія нормальные каталоги библіотекъ на разную цѣну. Въ каталогъ школьной библіотеки на 10 руб. внесено лишь 4 сочиненія духовно-нравственнаго содержанія *), 3 историческихъ, 5 по географіи, 5 по естествовѣдѣнію и 45 беллетристическихъ. Въ

*) Въ томъ числѣ «Мученики Колизея», Евгеніи Туръ.

народную библіотеку на 50 рублей внесенъ романъ Дюма «Монтекристо» цѣною въ 1 рубль 80 коп.

Судя по отчетамъ, населеніе пользуется библіотеками достаточно; молодежь предпочитаетъ беллетристику, лица старшаго возраста — книги духовно-нравственнаго содержанія.

Большинство народныхъ библіотекъ помѣщается при школахъ, почему библіотекарями преимущественно состоятъ лица изъ учительскаго персонала. На пріобрѣтеніе книгъ для народныхъ библіотекъ израсходовано въ 1902 году всѣми уѣздными земствами 11.798 рублей; содѣйствіе губернскаго земства въ дѣлѣ устройства библіотекъ выразилось въ томъ, что оно, согласно постановленію 5 Марта 1899 года, приняло на себя расходы на устройство ихъ въ томъ же размѣрѣ, который опредѣленъ уѣздными земствами. На 1903 годъ по этой статьѣ ассигновано губернскимъ земствомъ 14.278 руб. Кромѣ того, согласно постановленію собранія чрезвычайной сессіи 1902 года, ассигновано 4 тысячи рублей на устройство въ каждомъ уѣздѣ по 1-й народной библіотекѣ имени Гоголя *). Библіотеки эти составляются теперь въ губернской управѣ, въ составѣ каждая около 1.000 книгъ, въ числѣ коихъ 130 нумеровъ духовно-нравственнаго и 516 литературнаго содержанія. Независимо отъ сего, по постановленію 2 Декабря 1902 года, губернское земство принимаетъ участіе въ устройствѣ и пополненіи городскихъ библіотекъ оплатою половины расходовъ уѣздныхъ земствъ на этотъ предметъ.

Въ засѣданіи губернскаго собранія того же числа обсуждался вопросъ объ измѣненіи означеннаго выше постановленія 5 Марта 1899 года, при чемъ съ цѣлью усиленія библіотекъ въ менѣе состоятельныхъ уѣздахъ было между прочимъ поручено управѣ войти въ обсужденіе вопроса о содѣйствіи уѣзднымъ земствамъ при устройствѣ народныхъ библіотекъ въ обратномъ отношеніи къ доходности подлежащихъ обложенію въ каждомъ уѣздѣ имуществъ и возбудить ходатайство объ измѣненіи порядка разрѣшенія устройства народныхъ библіотекъ и расширеніи каталога этихъ библіотекъ допущеніемъ въ нихъ книгъ, одобренныхъ для уча-

*) По постановленію 5 Марта 1899 года губернскимъ земствомъ ассигновано было 4 тысячи рублей на устройство въ каждомъ уѣздѣ по одной библіотекѣ имени Пушкина.

щихся въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ. Тѣмъ же постановленіемъ поручено губернской управѣ, совмѣстно съ коммиссіею изъ свѣдущихъ лицъ, выработать примѣрный каталогъ книгъ для народныхъ библіотекъ.

Участіе губернскаго земства въ дѣлѣ устройства библіотекъ выражается также въ составленіи учебнымъ отдѣломъ управы каталога книгъ, одобренныхъ для библіотекъ, съ краткими отзывами объ этихъ книгахъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ было уже указано, управа предполагаетъ распространить операцію по оптовой закупкѣ книгъ и на библіотечныя книги.

Съ своей стороны, уѣздныя земства израсходовали въ 1902 году на пріобрѣтеніе книгъ для библіотекъ 11.798 рублей.

Книжные склады, имѣющіе цѣлью снабжать населеніе дешевыми и доброкачественными книгами, устроены только земствами Клинскимъ, Звенигородскимъ и Бронницкимъ. Клинскій складъ имѣетъ 55 отдѣленій, кромѣ того, въ будущемъ году предположено нанять за 360 рублей особаго книгоношу для развозной торговли книгами. Операціи склада впрочемъ незначительны: къ 1 Января 1902 года въ немъ состояло книгъ и картинъ на 417 рублей и въ томъ же году продано на 158 руб. Звенигородскій складъ имѣетъ два отдѣленія; Бронницкій устроенъ въ 1896 году, но бездѣйствовалъ затѣмъ съ 1898 года по текущій годъ. Съ будущаго года предположено открыть его вновь.

Слабое развитіе земскихъ книжныхъ складовъ объясняется сравнительнымъ удобствомъ сообщенія даже отдаленныхъ мѣстностей губерніи съ уѣздными городами и Москвою, исключающимъ надобность въ означенныхъ складахъ. Тѣмъ не менѣе разработка вопроса объ организаціи книжной торговли поручена губернской управѣ по постановленію губернскаго собранія 13 Декабря 1900 года.

Народныя чтенія.

Содѣйствіе земства устройству народныхъ чтеній, начавшись лѣтъ 10 тому назадъ, получило довольно большое развитіе. Содѣйствіе это выражается въ предоставленіи для чтеній школьныхъ помѣщеній, пріобрѣтеніи книгъ, картинъ и фонарей и вознагражденіи лицъ, производящихъ чтеніе (обыкновенно священниковъ и учителей).

Согласно постановленіямъ губернскаго собранія 31 Января 1898 года

и 5 Марта 1899 года, губернское земство ассигнуетъ на вознагражденіе лицъ, производящихъ чтенія, а также на покупку фонарей и картинъ столько же, сколько и уѣздныя, при чемъ означенное вознагражденіе, въ размѣрѣ не свыше одного рубля, должно быть распредѣлено поровну между законоучителемъ и учителемъ. Всего на 1903 годъ ассигновано 5.168 рублей

Участіе уѣздныхъ земствъ въ устройствѣ народныхъ чтеній по уѣздамъ видно изъ ниже указаннаго ассигнованія ихъ на этотъ предметъ въ 1903 году (независимо отъ пособія губернскаго земства):

По Богородскому	уѣзду	1.382 руб.
» Московскому	»	1.000 »
» Коломенскому	»	1.000 »
» Серпуховскому	»	800 »
» Звенигородскому	»	600 »
» Подольскому	»	500 »
» Клинскому	»	200 »
» Верейскому	»	150 »
» Волоколамскому	»	150 »
» Дмитровскому	»	100 »
» Можайскому	»	50 »
(пособіе частному обществу)		
» Бронницкому	»	— »
» Рузскому	»	— »

Въ томъ же году Рузская управа израсходовала на покупку фонарей 232 руб., а Бронницкое земство ассигновало на 1904 годъ 250 руб. на покупку фонарей и картинъ.

Разсмотрѣніе отчетовъ о чтеніяхъ, а также каталоговъ имѣющихся въ управахъ картинъ и книгъ для чтенія, въ большинствѣ случаевъ не вызываетъ замѣчаній. Повсюду имѣются книги и картины какъ свѣтскаго, такъ и духовно-нравственнаго содержанія, при чемъ послѣднихъ достаточное количество. Въ Московской управѣ, напримѣръ, изъ общаго числа 4.167 картинъ имѣется свыше 800 религіозно-нравствен-

наго содержанія; въ Клинской—картинъ указаннаго содержанія имѣется 237 изъ общаго числа 1.239. Въ этомъ отношеніи обращаетъ на себя вниманіе опять таки Волоколамскій уѣздъ. Изъ доклада управы земскому собранію 1903 года видно, что чтенія въ 1902—3 году производились въ 32 школахъ, при чемъ духовнонравственныя чтенія въ названномъ уѣздѣ были лишь въ 14 школахъ (въ двухъ изъ нихъ только по одному разу). Всего изъ общаго числа 347 чтеній съ картинами было лишь 64 на духовно-нравственныя темы. Еще болѣе поражаетъ самый подборъ свѣтовыхъ картинъ для чтеній. Такъ въ прошедшемъ году, въ числѣ другихъ, было выписано около 15 картинъ изъ русской исторіи въ дополненіе къ имѣвшимся уже въ складѣ. Изъ этого числа 11 относились до древней исторіи временъ до татарскаго нашествія и 4 картины къ царствованію ИМПЕРАТРИЦЫ ЕКАТЕРИНЫ II-ой. Подборъ послѣднихъ не могъ, казалось бы, не обратить вниманія каждаго, сколько нибудь здраво смотрящаго на дѣло, лица. Предметами ихъ были: «пугачевскій судъ», «колодникъ временъ ИМПЕРАТРИЦЫ ЕКАТЕРИНЫ II», «вырѣзываніе ноздрей» и «наказаніе фухтелями». Трудно представить, для какого чтенія понадобился подобный, очевидно не случайный, подборъ. Объясненій по этому предмету не могъ мнѣ дать только что избранный предсѣдатель уѣздной управы Духовской, согласившійся вполнѣ съ неумѣстностью подобныхъ картинъ для народнаго чтенія. Къ сожалѣнію, общій каталогъ картинъ для чтеній въ Волоколамскомъ уѣздѣ не могъ быть мнѣ представленъ, такъ какъ онъ кому то былъ переданъ для пересоставленія.

Къ недостаткамъ организаціи народныхъ чтеній относится неравномѣрное распредѣленіе ихъ по уѣзду и отсутствіе систематическаго содержанія, на что уже обращено вниманіе и самимъ земствомъ. Такъ, губернское собраніе, по постановленію 31 Января 1898 года, признало желательнымъ, чтобы чтенія велись систематично по извѣстной программѣ, утвержденной училищными совѣтами, и въ количествѣ не менѣе извѣстнаго минимума, опредѣленнаго для каждаго уѣзда земскимъ собраніемъ по соглашенію съ названными совѣтами. Съ своей стороны нѣкоторыя земства начали устанавливать на годъ впередъ порядокъ производства чтеній и распредѣленіе картинъ и фонарей по уѣздамъ, для чего образуютъ

извѣстные раіоны, въ предѣлахъ которыхъ производится обмѣнъ картинъ и фонарей (напримѣръ, земства Богородское, Верейское, Волоколамское, Звенигородское, Серпуховское). Систематизировать по возможности содержаніе чтеній пыталось и Волоколамское земство. По словамъ отчета за 1902—3 г., въ нѣкоторыхъ школахъ удалось «закруглить отдѣльную отрасль». Если впрочемъ это «закругленіе» достигнуто въ вышеуказанномъ направленіи, то едва ли этому можно радоваться.

Съ цѣлью улучшенія чтеній губернское собраніе въ засѣданіи 2-го Декабря 1902 года приняло на себя на 3 года половину расходовъ, но не свыше 300 рублей на уѣздъ, по вознагражденію спеціалистовъ по чтеніямъ, не принадлежащихъ къ учительскому персоналу, для цѣлаго ряда чтеній въ нѣсколькихъ пунктахъ уѣзда, или систематическаго цикла чтеній въ одной мѣстности, по программѣ, одобренной уѣздною управою и уѣзднымъ училищнымъ совѣтомъ. Этимъ правомъ уѣздныя земства еще не воспользовались и вопросъ о приглашеніи спеціальныхъ лекторовъ былъ возбужденъ въ 1903 году только Серпуховскимъ земствомъ, но не получилъ еще окончательнаго разрѣшенія.

Курсы для взрослыхъ.

Курсы для взрослыхъ, въ видѣ повторительныхъ, воскресныхъ и т. п., до сихъ поръ мало развиты въ земствѣ Московской губерніи. Воскресные курсы устроены только Звенигородскимъ земствомъ въ трехъ школахъ уѣзда и, судя по докладу управы 1903 года, идутъ успѣшно. Далѣе, въ Можайскомъ уѣздѣ земствомъ въ видѣ опыта въ 1903 году были организованы уроки для взрослыхъ при одной изъ школъ. Бронницкимъ и Клинскимъ земскими собраніями въ послѣдней сессіи одобрены предположенія объ устройствѣ воскресныхъ и вечернихъ курсовъ. Наконецъ Серпуховское земское собраніе въ засѣданіи 30 Сентября 1903 г. ассигновало въ распоряженіе управы 200 рублей на вознагражденіе учителей земскихъ училищъ за успѣшное преподаваніе взрослому населенію и уполномочило управу возбудить ходатайство о разрѣшеніи уроковъ для взрослыхъ при земскихъ школахъ.

Пособія учебнымъ заведеніямъ и стипендіи.

Къ дѣятельности земствъ по народному образованію внѣ содержимыхъ ими школъ слѣдуетъ отнести пособія, выдаваемыя нѣкоторымъ

казеннымъ и другимъ учебнымъ заведеніямъ, и содержаніе въ нихъ стипендіатовъ. Наиболѣе крупныя пособія, ассигнуемыя губернскимъ земствомъ, слѣдующія: 3.000 рублей высшимъ женскимъ курсамъ въ Москвѣ и 9.000 рублей на содержаніе мужскихъ гимназій и прогимназій (въ пособіе Коломенскому и Серпуховскому земствамъ и Сергіевопосадской думѣ, съ 1874 года).

Изъ наиболѣе значительныхъ стипендій губернскаго земства, помимо упомянутыхъ въ своемъ мѣстѣ стипендій въ учительскихъ семинаріяхъ, можно указать на стипендіи въ память Ю. Самарина (1877 г.), одну въ Московскомъ Университетѣ (5.000 руб.) и другую въ учительской семинаріи (2.000 руб.), на стипендію въ память князя Гагарина въ 1-ой Московской гимназіи (ежегодно 360 руб. съ 1869 года), 10 стипендій въ Арнольдовскомъ училищѣ глухонѣмыхъ (ежегодно 3.000 рублей съ 1882 г.) и 4 въ пріютѣ общества слѣпыхъ дѣтей (ежегодно 1.000 руб. съ 1889 года).

Изъ пособій, ассигнуемыхъ уѣздными земствами, можно указать на пособіе въ общей суммѣ 9.500 рублей, выдаваемое Коломенскимъ земствомъ мѣстнымъ мужскимъ и женскимъ средне-учебнымъ заведеніямъ, и въ 11.800 рублей, ассигнуемое ежегодно Серпуховскимъ земствомъ въ пособіе мѣстной гимназіи. Серпуховское земство содержитъ сверхъ того на высшихъ женскихъ медицинскихъ курсахъ двухъ стипендіатокъ, выдавая по 200 рублей на каждую.

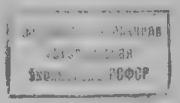
Пособія, оказываемыя земствами, и выдаваемыя ими стипендіи сведены въ слѣдующей таблицѣ (по смѣтамъ 1903 года):

	Пособія учебнымъ заведеніямъ:			Стипендіи.
	низшимъ	среднимъ	высшимъ	
Губернское земство .	1.900	9.000	3.000	4 360
Богородское	—	—	—	—
Бронницкое	720	—	—	100
Верейское	860	—	—	45
Волоколамское . . .	916	—	—	—
Дмитровское	487	—	—	—
Звенигородское . . .	1.885	—	—	—
Клинское	725	—	—	—

Коломенское . . .	2.295	9.500	—	550
Можайское	400	—	—	150
Московское	3.075	—	—	—
Подольское	1.100	—	—	200
Рузское	1.500	—		—
Серпуховское	100	11.800	—	1.360
Всего	15.964	30.300	3.000	6.765

Въ числѣ пособій низшимъ учебнымъ заведеніямъ было ассигновано 3.051 руб. церковно-приходскимъ школамъ, а именно: Московскимъ земствомъ 200 рублей, Верейскимъ — 360 рублей, Волоколамскимъ— 266 рублей, Дмитровскимъ—1.175 рублей, Звенигородскимъ—650 рублей, Коломенскимъ—300 рублей и Серпуховскимъ—100 рублей.

Вопросъ о пособіяхъ церковно-приходскимъ школамъ подробно обсуждался въ земствѣ по поводу сообщенія Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода 12 Сентября 1892 года за № 1402, коимъ между прочимъ земство приглашалось принять участіе въ содержаніи названныхъ школъ и школъ грамоты. По подробномъ обсужденіи вопроса въ совѣщаніи по вопросамъ народнаго образованія (докладъ Ѳ. Самарина), чрезвычайное губернское собраніе 1894 года въ засѣданіи 10 Іюня приняло докладъ по этому предмету губернской управы, въ коемъ означенный вопросъ разрѣшался отрицательно въ томъ, главнымъ образомъ, вниманіи, что 1) церковно-приходская школа, по своей основной задачѣ, по духу и направленію преподаванія не отличается существеннымъ образомъ отъ земской школы, 2) общественныя учрежденія устранены отъ завѣдыванія церковно-приходскими школами, 3) на земство должны пасть значительные расходы по содержанію этихъ школъ, благодаря чему передача части земскихъ средствъ въ распоряженіе духовнаго вѣдомства не можетъ повести къ увеличенію общаго числа начальныхъ училищъ и 4) школы грамоты едва ли могутъ принести дѣйствительную пользу населенію.

По поводу изложеннаго нельзя не упомянуть, что Кирилло-Меѳодіевское братство, вѣдающее дѣло церковно-приходскихъ школъ Московской губерніи, усмотрѣвъ въ упомянутомъ докладѣ Ѳ. Самарина отрицательное отношеніе къ церковно-приходскимъ школамъ, отказалось участвовать

въ лицѣ своихъ представителей въ работахъ совѣщанія по настоящему вопросу. Правильность такого пониманія доклада оспаривалась въ упомянутомъ засѣданіи губернскаго собранія 10 Іюня 1894 года, при чемъ гласный Самаринъ, указавъ, что школа должна быть церковною по духу, имѣя своимъ началомъ православіе, замѣтилъ, что, если земская школа далека еще отъ этого идеала, то и современная церковно-приходская школа не ближе къ нему.